



Warszawa, dnia 25 KWI 2014

MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

DOZ-OAiK-6700/260/14 - [ML/29/14]

Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania Pana Adama Kowalskiego, reprezentowanego przez radcę prawnego Jacka Baranowskiego, z dnia 11.02.2014 r. oraz odwołania Pani Kaliny Domańskiej z dnia 11.02.2014 r. (uzupełnionego pismem z dnia 10.03.2014 r.) od decyzji nr 26/2014 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 15.01.2014 r., wpisującej do rejestru zabytków zespół budowlany trzech kamienic W. Pachulskiego i A. Domańskiego (wraz z piwnicami poza obrysem budynków), powstały w l. 1911-1912, położony w Warszawie przy ul. Stalowej 37 (dz. ew. nr 14, obręb 4-13-05), ul. Stalowej 41 (dz. ew. nr 15, obręb 4-13-05) oraz ul. Strzeleckiej 26 (dz. ew. nr 16/2 i 16/9, obręb 4-13-05), dzielnica Praga Północ, powiat warszawski - działając na podstawie art. 7 pkt 1, art. 9 ust. 1, art. 89 pkt 1 oraz art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zmianami) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 1 i art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego

orzekam:

- **uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

Uzasadnienie

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków decyzją nr 26/2014 z dnia 15.01.2014 r., wpisał do rejestru zabytków zespół budowlany trzech kamienic W. Pachulskiego i A. Domańskiego (wraz z piwnicami poza obrysem budynków), powstały w l. 1911-1912, położony w Warszawie przy ul. Stalowej 37 (dz. ew. nr 14, obręb 4-13-05), ul. Stalowej 41 (dz. ew. nr 15, obręb 4-13-05) oraz ul. Strzeleckiej 26 (dz. ew. nr 16/2 i 16/9, obręb 4-13-05), dzielnica Praga Północ, powiat warszawski. Budynki „współtworzące zabytkowy zespół” oznaczono kolorem czerwonym na załączniku graficznym nr 1, stanowiącym integralną część ww. decyzji.

Odwołanie od ww. decyzji, przy zachowaniu ustawowego terminu, wnieśli Pan Adam Kowalski, reprezentowany przez radcę prawnego Jacka Baranowskiego oraz Pani Kalina Domańska – będący współwłaścicielami ww. nieruchomości (Pan Adam Kowalski - udziały we własności budynków Stalowa 41 i Strzelecka 26 oraz działki nr ewid. 16/9; Pani Kalina Domańska – udział we własności budynku Strzelecka 26 i działce nr ewid. 16/9). Strony skarżące w swoich odwołaniach zarzuciły organowi pierwszej instancji, iż postępowanie administracyjne prowadzone było wadliwie. Niewłaściwie wszczęto postępowanie administracyjne. Nie umożliwiono stronom czynnego udziału w tym postępowaniu. Natomiast decyzja nr 26/2014 z dnia 15.01.2014 r. zawiera wiele błędnych ustaleń, powielając w tym zakresie błędy z kart ewidencyjnych. Ponadto, decyzja ta jest wewnętrznie sprzeczna, nieprawidłowo określa przedmiot ochrony oraz nie odzwierciedla stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Na podstawie akt sprawy organ drugiej instancji ustalił, iż omawiane postępowanie Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz zaskarżona decyzja nr 26/2014 z dnia 15.01.2014 r., w związku z nieprawidłowym zastosowaniem przepisu art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, naruszyły przepis art. 10 § 1 Kpa, co stanowi wystarczającą przesłankę do uchylenia ww. decyzji. Ponadto stwierdzono, iż zaskarżona decyzja jest wadliwa, wobec wewnętrznej sprzeczności w zakresie określenia przedmiotu ochrony konserwatorskiej oraz braku prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż już momencie wszczęcia omawianego postępowania organ pierwszej instancji, nieprawidłowo „zawiadomił” strony ww. postępowania jego wszczęciu, a także nieprecyzyjnie ustalił jego przedmiot, co ma istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

Pismem z dnia 26.07.2013 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków „zespołu budowlanego trzech kamienic W. Pachulskiego i A. Domańskiego (powstałych ok. 1912 roku) położonego w Warszawie przy ul. Stalowej 37, 41 oraz Strzeleckiej 26 (Praga Północ)”. Zawiadomienie w tej sprawie zostało skierowane do Prezydenta m.st. Warszawy jako strony ww. postępowania, natomiast pozostałe strony miały być powiadomione w drodze obwieszczenia. W rozdzielniku organ pierwszej instancji nie wskazał, oprócz Prezydenta m.st. Warszawy, żadnej ze stron tego postępowania, pomimo, iż analiza akt sprawy wykazała, że organ pierwszej instancji dysponował danymi z rejestru gruntów, które pozwoliłyby na prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania w przedmiotowej sprawie.

Nieuzasadnione w tym kontekście wydaje się zatem zastosowanie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przepisu art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym w postępowaniach administracyjnych dotyczących historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych, historycznych zespołów budowlanych oraz terenów, na których znajduje się znaczna ilość zabytków archeologicznych, strony tych postępowań mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzkiego konserwatora zabytków przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. Wprawdzie ww. przepis w sposób fakultatywny umożliwia zawiadamianie o czynnościach oraz wydanej decyzji administracyjnej w drodze obwieszczenia, niemniej jednak przepis ten winien być interpretowany ściśle w kontekście podstawowych zasad formułowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 8 (zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa), art. 9 (zasada udzielania informacji stronom) oraz art. 10 (zasada wysłuchania stron).

Wskazać należy, iż doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego (np. art. 49 k.p.a. w zw. z art. 94 ustawy o ochronie zabytków) jest stosowane w przypadku, gdy z góry nie można ustalić kręgu podmiotów, które powinny wziąć udział w całym postępowaniu lub w niektórych jego czynnościach (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13.01.2009 r., sygn. akt II OSK 1635/07), a sytuacja taka nie miała miejsca w przedmiotowej sprawie. Pomimo fakultatywnego charakteru przepisu art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tryb obwieszczenia nie powinien być nadużywany, a w szczególności - wykorzystywany w sposób sprzeczny ze swym przeznaczeniem, tj. celem ograniczenia rzeczywistych możliwości czynnego udziału stron w postępowaniu. Innymi słowy, jeżeli w postępowaniach, których rodzaje wyliczono w sposób wyczerpujący w hipotezie normy zawartej w art. 94 ww. ustawy, możliwe jest precyzyjne ustalenie kręgu stron, a liczba tych stron jest tego rzędu, że doręczanie im pism w zwykłym trybie nie spowoduje nadmiernego wydłużenia procedur, to nie ma podstaw, by organ stosował formę zawiadamiania przez obwieszczenie zamiast doręczenia pocztą w rozumieniu art. 39 Kpa. Ponadto, z akt omawianej sprawy nie wynika gdzie i w jakim

terminie strony ewentualnie mogłyby zapoznać się z obwieszczeniem zawiadamiającym o wszczęciu postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków ww. zespołu budowlanego. Jednocześnie trzeba podkreślić, iż również zaskarżona decyzja została ogłoszona stronom postępowania – za wyjątkiem Prezydenta m.st. Warszawy - w drodze obwieszczenia. Na podstawie akt sprawy należy jednak uznać, że obwieszczenie to zostało umieszczone wyłącznie na stronie internetowej Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz wewnętrznej tablicy ogłoszeń tego organu. Nie wypełnia to oczywistej przesłanki art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 49 Kpa, konieczności umieszczenia obwieszczenia w pobliżu obiektów wpisywanych do rejestru zabytków, aby obwieszczenie to miało przede wszystkim zasięg lokalny, w sposób skuteczny umożliwiający zapoznanie się z jego treścią.

W ocenie organu drugiej instancji fakt braku czynnego udziału stron w przedmiotowym postępowaniu, wynikający z niewłaściwego zastosowania przepisu art. 94 ww. ustawy, miał bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków swoje rozstrzygnięcie oparł na materiale dowodowym, na który składają się karty ewidencyjne opracowane w sierpniu 2012 r. dla poszczególnych kamienic zespołu oraz protokół oględzin ww. budynków, przeprowadzonych w dniu 10.10.2013 r. Należy jednak wskazać, iż treść ww. protokołu oględzin zawiera jedynie lakoniczne stwierdzenia dotyczące stanu technicznego obiektów i ich zachowanych, oryginalnych elementów. Jednocześnie brak jest materiału zdjęciowego. Podczas oględzin nie odniesiono się również do kwestii piwnic w kamienicach oraz terenów działek wskazanych w sentencji zaskarżonej decyzji. Natomiast karty ewidencyjne – w świetle treści odwołań i załączonych do nich kopii dokumentów – zawierają szereg nieścisłości bądź niepotwierdzonych dokumentami ustaleń historycznych. W sytuacji braku konfrontacji zgromadzonego przez organ materiału dowodowego z dokumentacją, która znajduje się w posiadaniu Stron skarżących – bezpośrednich spadkobierców W. Pachulskiego i A. Domańskiego, trzeba stwierdzić, iż w sprawie tej Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał zaskarżoną decyzję, która nie odpowiada stanowi faktycznemu sprawy. Dotyczy to w szczególności samej historii, roli oraz oryginalnej koncepcji artystycznej i przestrzennej „inwestycji” W. Pachulskiego i A. Domańskiego przy ul. Stalowej 37, 41 i Strzeleckiej 26. Ustalenia w tym zakresie są podstawowe dla weryfikacji wartości zabytkowych ww. zespołu budowlanego trzech kamienic.

W tym kontekście trzeba zauważyć, iż organ pierwszej instancji wszczął omawiane postępowanie administracyjne jedynie w odniesieniu do budynków przy ul. Stalowej 37, 41 oraz Strzeleckiej 26 w Warszawie, z pominięciem nieruchomości gruntowych. Tym samym pominął istotny element składowy „zespołu budowlanego”, wedle jego definicji legalnej, zawartej w przepisie art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wobec konieczności ochrony relacji przestrzennych takiego zespołu, stanowi zabytek o charakterze obszarowym. Jednakże już w sentencji orzeczenia decyzji nr 26/2014 z dnia 15.01.2014 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków jako przedmiot ochrony konserwatorskiej wskazał: „zespół budowlany trzech kamienic W. Pachulskiego i A. Domańskiego (wraz z piwnicami poza obrysem budynków), powstały w l. 1911-1912, położony w Warszawie przy ul. Stalowej 37 (dz. ew. nr 14, obręb 4-13-05), ul. Stalowej 41 (dz. ew. nr 15, obręb 4-13-05) oraz ul. Strzeleckiej 26 (dz. ew. nr 16/2 i 16/9, obręb 4-13-05), dzielnica Praga Północ, powiat warszawski”.

Z akt sprawy nie wynika, aby zakres prowadzonego postępowania został rozszerzony o tereny działek przywołanych w ww. sentencji orzeczenia, tym samym należy stwierdzić, iż organ pierwszej instancji nie prowadził postępowania dowodowego w odniesieniu do terenów ww. działek, a omawiana decyzja jest pierwszą czynnością organu w tym zakresie sprawy.

Jednocześnie trzeba podkreślić, iż przedmiot ochrony konserwatorskiej wskazany w sentencji zaskarżonej decyzji jest niejednoznaczny. Ponadto, jest on niespójny z treścią uzasadnienia oraz załącznika graficznego tej decyzji, co czyni omawiany akt administracyjny wewnętrźnie sprzecznym.

Z sentencji decyzji nr 26/2014 z dnia 15.01.2014 r. wynika bowiem, iż ochronie konserwatorskiej podlegają budynki kamienic przy ul. Stalowej 37, 41 i Strzeleckiej 26 w Warszawie „wraz z piwnicami poza obrysem budynków” oraz działki ewid. nr 14, 15, 16/2 i 16/9. Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte ww. decyzją Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków scharakteryzował wyraz architektoniczny poszczególnych kamienic oraz koncepcję przestrzenną, tworzonego przez te obiekty zespołu budowlanego. Niemniej jednak w świetle treści tego uzasadnienia wątpliwości budzi w szczególności nieostra rola niezabudowanej przestrzeni pomiędzy kamienicami w ww. zespole oraz kwestia czy wskazane w sentencji działki są jedynie miejscem położenia historycznych budynków, czy też może w swoich granicach zamykają obszar o samoistnych wartościach zabytkowych. W tym kontekście niezrozumiałe jest również przywołanie w treści uzasadnienia założeń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Nowa Praga w odniesieniu do „bezpośredniego otoczenia obiektów”.

Natomiast na załączniku graficznym oznaczono jako „obiekty wpisane do rejestru zabytków” jedynie budynki w obrysie murów obwodowych. Załącznik nie uwzględnia zatem terenów ww. działek i nie wyznacza „zasięgu” piwnic ww. kamienic. Za to z niejasnych przyczyn na załączniku tym zostały wyróżnione odmiennym (szarym) kolorem tereny działek ewid. nr 16/4, 16/9, 16/1, 108, 8/1, 8/2, 16/10 oraz części niezabudowane działek ewid. nr 16/2 i 14.

W związku z powyższymi ustaleniami organu drugiej instancji należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja w sposób nieostry i niespójny opisuje przedmiot i zakres ustalonej ochrony konserwatorskiej. Decyzja administracyjna w sprawie wpisania zabytku do rejestru musi precyzyjnie określać przedmiot takiej ochrony, a nadto wykazać jego wartość zabytkową oraz przesłanki do objęcia go ochroną prawną. Dzieje się tak, gdyż decyzja taka stanowić będzie w przyszłość stały punkt odniesienia dla innych decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach dotyczących zabytku wpisanego nią do rejestru. Jednocześnie podjęte decyzją rozstrzygnięcie wywiera bezpośredni wpływ na sferę prawną, w zakresie praw i obowiązków oraz ograniczeń wynikających z wpisu konkretnego zabytku do rejestru, osób posiadających tytuł prawny do korzystania z tego zabytku.

Ponadto, należy zauważyć, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, poza wskazaniem historii omawianych obiektów, ich opisu oraz charakterystyki i lakonicznego odniesienia do stanu zachowania, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wyjaśnił co przesądza o uznaniu, że w tej sprawie zabytek wpisywany do rejestru posiada „wartości artystyczne i naukowe”. Organ ten ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że „obiekty zachowały swój pierwotny charakter i prezentują do dziś jednoznacznie czytelne wartości typologiczne, pozostające bez precedensu na terenie warszawskiej Pragi. Przedmiotowy zespół stanowi oryginalne rozwiązanie przestrzenne i funkcjonalne, odpowiadające w pełni na podstawowe potrzeby niezamożnych mieszkańców”, co nie wypełnia wymogu „jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości oceny ich wartości zabytkowych” (por. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22.09.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 324/06).

Reasumując, w toku ponownego rozpatrywania sprawy organ pierwszej instancji winien zawiadomić wszystkie strony o toczącym się postępowaniu administracyjnym oraz zapewnić im czynny udział w tym postępowaniu, a następnie doręczyć rozstrzygnięcie, uwzględniając osoby ujawnionych pełnomocników. Ponadto, wobec rozbieżności ustaleń zawartych w materiale dowodowym a dowodami wniesionymi przez Skarżących, organ drugiej instancji

zaleca Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków wykonanie i dopuszczenie dowodu w postaci opinii biegłego w przedmiotowej sprawie.

Wobec stwierdzenia konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w wyżej wskazany sposób, organ drugiej instancji nie mogąc sanować stwierdzonych uchybień we własnym zakresie, uchylił ww. decyzję w całości i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, stosownie do przepisu art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w rozstrzygnięciu.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Strona, która uznałaby, że decyzja ta narusza prawo, może zgodnie z przepisem art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.



Otrzymują:

1. Radca prawny Jacek Baranowski – pełnomocnik Pana Adama Kowalskiego
Kancelaria Radców Prawnych, ul. Willowa 2/3, 00-790 Warszawa
2. Pani Kalina Domańska,
3. pozostałe strony postępowania w drodze obwieszczenia
4. Prezydent m. st. Warszawy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
5. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa + zwrot akt sprawy
6. a/a DOZ
7. a/a

Do wiadomości:

1. Zakład Gospodarowania Nieruchomościami, Plac Starynkiewicza 7/9, 02-015 Warszawa
2. Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Północ, ul. Jagiellońska
3. Stołeczny Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa
4. Burmistrz Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy, ul. Kłopotowskiego 15, 03-708 Warszawa
5. Urząd m.st. Warszawy w Dzielnicy Praga Północ; WAiB, ul. Kłopotowskiego 15, 03-708 Warszawa