



MINISTER KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, dnia 2016 -11- 22

DOZ-OAiK-660.477.2016.ML/13  
DOZ/3638/16

## Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania z 18.04.2016 r., wniesionego przez firmę City Star Sp. z o.o. Płońsk Sp. k., reprezentowaną przez adwokata Marka Góraję (data wpływu: 6.05.2016 r.), od decyzji nr 410/2016 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 8.04.2016 r., wpisującej do rejestru zabytków „zachowaną część dawnego cmentarza żydowskiego”, położonego w mieście powiatowym Płońsku przy ul. Warszawskiej, na obszarze działki nr ewid. 1813/8 obręb 142001 Miasto Płońsk - art. 7 pkt 1, art. 9 ust. 1, art. 89 pkt 1, art. 93 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2, art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. 2016, poz. 23)

**orzekam:**

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

## Uzasadnienie

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków decyzją nr 410/2016 z 8.04.2016 r. wpisał do rejestru zabytków województwa mazowieckiego, „zachowaną część dawnego cmentarza żydowskiego”, położonego w mieście powiatowym Płońsku przy ul. Warszawskiej. W sentencji decyzji wskazano, że wpisem tym obejmuje się obszar działki nr ewid. 1813/8 obręb 142001 Miasto Płońsk (KW PL1L/00056080/2), co zostało oznaczone na załączniku graficznym kolorem czerwonym. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Pismem z 18.04.2016 r., od przedmiotowej decyzji odwołała się, w ustawowym terminie, City Star Sp. z o.o. Płońsk Sp. k., reprezentowana przez adwokata Marka Góraję (pełnomocnictwo w aktach sprawy). Podmiot ten ujawniony jest w księdze wieczystej nr PL1L/00056080/2 jako użytkownik wieczysty nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. 1813/8. Strona skarżąca wniosła o uchylenie decyzji nr 410/2016 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 8.04.2016 r. i ponowne rozpatrzenie sprawy. Zaskarżonej decyzji zarzuciła bowiem naruszenie przepisów prawa procesowego, w tym art. 7, 77 § 1 i 80 Kodeksu postępowania administracyjnego polegające na braku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jego dowolnej ocenie, a także braku podjęcia czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w tym zupełne pominięcie dokumentów dotyczących przedmiotowej (znajdujących się m.in. w urzędzie miasta Płońsk). Skarżący przedłożył kopie szeregu dokumentów z początku lat 60. XX w., dotyczących okoliczności wydania zarządzenia o zamknięciu cmentarza żydowskiego w Płońsku. W dalszej części odwołania podniesiono zarzuty naruszenia art. 10 w zw. z art. 78 i 79 k.p.a. w związku z faktem, że zaskarżona decyzja nr 410/2016 została wydana 8.04.2016 r., tj. w dniu doręczenia Stronie skarżącej zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wpisania obszaru działki nr ewid. 1813/8 do rejestru zabytków (pismo z 1.04.2016 r.) Tym samym Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków uniemożliwił Skarżącej wzięcie czynnego udziału w tym postępowaniu, wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego oraz zgłoszenia wniosków dowodowych. Ponadto Strona stwierdziła, że organ ten naruszył art. 28 i 31 k.p.a., w związku z przyznaniem przymiotu strony Związkowi Gmin

Wyznaniowych Żydowskich RP oraz Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, w sytuacji gdy te dwa podmioty nie wykazały swojego interesu prawnego, a jednocześnie organ uwzględnił wniesione przez te podmioty dokumenty „o wątpliwych walorach dowodowych”. Strona skarżąca wskazała też na naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, wyrażonej w art. 8 k.p.a. Zarzut ten został sformułowany wobec okoliczności formalnego zamknięcia dawnego cmentarza żydowskiego w Płońsku na podstawie zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 5.10.1961 r.; opinii Kierownika Delegatury w Ciechanowie WUOZ w Warszawie wyrażonej podczas wizytacji nieruchomości w dniu 25.02.2016 r. („na działce nr ewidencyjny 1813/8 nie ma żadnego zabytku”), a także faktu wypowiedzi medialnej Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 10.03.2016 r. przesądzającej o sposobie rozstrzygnięcia sprawy przed jej wszczęciem. Jednocześnie stwierdzono, że organ pierwszej instancji naruszył art. 8 w zw. z art. 9, 11 oraz 107 § 3 k.p.a. ponieważ wydał zaskarżoną decyzję, mimo „braku podstawowej dokumentacji naukowej w formie karty ewidencyjnej”, a co za tym idzie uzasadnienie tej decyzji jest niedostateczne i ogólnikowe. Strona skarżąca podniosła także, że omawiana decyzja została wydana z naruszeniem art. 32 ust. 4 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz. U. 2014, poz. 1798), ponieważ organ pierwszej instancji nie zawiesił postępowania w sprawie wpisania do rejestru zabytków fragmentu dawnego cmentarza żydowskiego i nie przekazał akt tej sprawy do komisji regulacyjnej, przed którą toczy się postępowanie regulacyjne dotyczące nieruchomości położonej na działce nr ewid. 1813/8 przy ul. Warszawskiej w Płońsku. W odwołaniu tym wskazano również na naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 6 ust. 1 pkt 1 lit f w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które Strona wskazała jako „błędne zastosowanie, będące wynikiem błędnego przyjęcia, iż działka geodezyjna nr ewidencyjny 1813/3 jest cmentarzem, w sytuacji gdy działka ta już od lat 60-tych XX wieku nie jest cmentarzem ani terenem cmentarnym”. W związku z ww. zarzutami Strona skarżąca wniosła o przeprowadzenia dowodów z załączonych do odwołania dokumentów.

**W toku prowadzonego postępowania odwoławczego, organ drugiej instancji ustalił, co następuje.**

Na wstępie należy wyjaśnić, że sprawa dotyczy nieruchomości, oznaczonej w ewidencji gruntów nr 1813/8 przy ul. Warszawskiej w Płońsku, która jest fragmentem obszaru dawniej zajmowanego przez cmentarz żydowski (o powierzchni ok. 3,3 ha). Cmentarz ten został zamknięty zarządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 5.10.1961 r., który zezwolił na użycie jego obszaru „na wykonanie narodowych planów gospodarczych” z zachowaniem warunków wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Teren ten od lat 60. XX w. był sukcesywnie zagospodarowywany zabudową przemysłową, magazynową i handlową. Przedmiotowa działka nr ewid. 1813/8 nie została zabudowana. Aktualnie objęta jest postępowaniem Komisji Regulacyjnej, na podstawie art. 30 ustawy z 20.02.1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt. W.KŻ-I-1470/02). W granicach tej działki od 1983 r. stał pomnik w formie wyniesionej na dwóch słupach granitowej płyty o treści „ZMARŁYM/POMORDOWANYM/W LATACH 1939-1945/ŻYDOM POLSKIM/ IV 1983/ SPOŁECZEŃSTWO PŁOŃSKA”. W latach 90. XX w. Fundacja Rodziny Nissenbaumów ogrodziła teren oraz posadowiła 3 tablice pamiątkowe w formie macew oraz formie księgi o treści: „Te kamienie mówią za wszystkich spoczywających na tym cmentarzu i wszystkich pomordowanych Żydów mieszkańców Płońska”; „Pamięć zgładzonego cmentarza uczciła Fundacja Rodziny Nissenbaumów”; „Pamięci wielu pokoleń mieszkańców gminy żydowskiej w Płońsku, którzy spoczęli na tej ziemi w ciągu stuleci oraz blisko dwustu tysięcy”/„Osób z Getto wywiezionych pod koniec 1942 roku i zamordowanych bestialsko przez hitlerowców w niemieckich obozach zagłady”. Istniała też tabliczka informacyjna o treści: „Teren stanowi zachowany fragment cmentarza żydowskiego założonego w 1670 r. na obszarze 33.000 m. kw.” Jak wynika z notatki służbowej Kierownika Delegatury w Ciechanowie WUOZ w Warszawie z 25.02.2016 r., w nocy z 24 na



25.02.2016 r. przy użyciu sprzętu ciężkiego nastąpił demontaż pomników. Demontażu i usunięcia pomników z terenu działki dokonał użytkownik wieczysty nieruchomości - City Star Sp. z o.o. Płońsk Sp. k. W wyniku zawiadomienia organów ścigania, wszystkie elementy upamiętniające społeczność żydowską Płońska zostały zabezpieczone przez policję.

Przedmiotowa nieruchomość, jako fragment dawnego cmentarza żydowskiego, nie figuruje w wojewódzkiej, ani gminnej ewidencji zabytków. Dotychczas nie była objęta żadną formą ochrony konserwatorskiej. Nie została też opracowana dla niej dokumentacja w postaci karty ewidencyjnej lub fiszki adresowej. W ustaleniach kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzgadnianych z właściwym miejscowo organem ochrony zabytków, działka ta konsekwentnie była przeznaczana pod zabudowę produkcyjno-techniczną.

Zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z przepisu art. 10 k.p.a. wynika, że strony postępowania mają przy tym zagwarantowane prawo czynnego w nim udziału, na każdym etapie, a organ administracji publicznej przed wydaniem decyzji ma obowiązek umożliwić stronom zapoznanie się z materiałem dowodowym oraz zgłoszenie uwag i wniosków. Stosownie do przepisu art. 77 § 1 k.p.a. organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Natomiast art. 107 § 3 k.p.a. stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W wyniku analizy materiału dowodowego oraz treści decyzji nr 410/2016 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 8.04.2016 r. organ odwoławczy uznał za konieczne uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, wobec stwierdzenia naruszenia przepisów art. 7, 10 § 1, 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a.

1. Pismem z 1.04.2016 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków: „nieruchomości (działka nr ewidencyjny 1813/8), na której znajduje się cmentarz żydowski, położonej przy ul. Warszawskiej w mieście powiatowym Płońsk”. Pismem tym jednocześnie zawiadomiono o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w siedzibie delegatury WUOZ w Ciechanowie. Zawiadomienie to zostało skutecznie doręczone stronom w dniu 8.04.2016 r. W tym samym dniu Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał decyzję nr 410/2016, którą wpisał do rejestru zabytków działkę nr ewid. 1813/8, jako „zachowaną część dawnego cmentarza żydowskiego, położonego w mieście powiatowym Płońsku przy ul. Warszawskiej”.

W aktach sprawy znajduje się też pismo Kierownika Delegatury w Ciechanowie z 7.04.2016 r. zawiadamiające o wyznaczeniu na dzień 18.04.2016 r. oględzin omawianej nieruchomości, a następnie pismo z 14.04.2016 r., w którym Kierownik Delegatury w Ciechanowie zawiadamia, że: „Spotkanie komisji stało się bezprzedmiotowe z powodu wydania przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie decyzji nr 410/2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r., wpisującej do rejestru zabytków zachowaną część dawnego cmentarza żydowskiego, to jest w/w nieruchomość”.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał zaskarżone orzeczenie z dniem zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego. W rezultacie stronom nie został zapewniony czynny udział w ww. postępowaniu. Oznacza to, że w niniejszej sprawie Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków naruszył jedną z głównych zasad postępowania, określoną w przepisie art. 10 k.p.a., z której wynika, iż strona ma prawo czynnie uczestniczyć w całym toku postępowania, od chwili wszczęcia postępowania do

jego zakończenia decyzją. Trzeba ponadto wskazać, że zarówno w aktach przedmiotowej sprawy, jak i w samej decyzji z 8.04.2016 r., brak jest adnotacji wskazującej, że w przedmiotowej sprawie zachodzą okoliczności wymienione art. 10 § 2 k.p.a., uzasadniające odstępianie od zasady czynnego udziału stron postępowania.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, wada postępowania przed organem pierwszej instancji, polegająca na naruszeniu przepisu art. 10 k.p.a., nie może być usunięta w postępowaniu drugiej instancji, poprzez zapewnienie stronie w tym postępowaniu możliwości wypowiedzenia się co do dowodów przeprowadzonych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. W ten sposób strona byłaby bowiem pozbawiona prawa do rozpoznania sprawy przez dwie instancje administracyjne, skoro faktycznie nie miała możliwości wypowiedzenia się co do dowodów przeprowadzonych przed organem pierwszej instancji. Względy te powodują konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia temu organowi. W toku ponownego rozpatrywania sprawy Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków obowiązany jest dołożyć wszelkich starań, aby faktycznie umożliwić Stronie wzięcie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym.

2. Na materiał dowodowy przedmiotowej sprawy, zgromadzony przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, składa się: korespondencja z Komisją Rabiniczną z 2015 r.; dwa dotychczas nierozpatrzone wnioski o wpisanie do rejestru zabytków przedmiotowej działki do rejestru zabytków (wniesione pismem z 27.01.2016 r. przez Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich RP oraz pismem z 1.03.2016 r. przez Fundację Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego) wraz z załącznikami w postaci m.in. protokołu posiedzenia Komisji Regulacyjnej z 26.01.2016 r., fragmentu mapy Płońsk z 1934 r. i prób interpretacji granic dawnego cmentarza na podstawie zdjęcia lotniczego z 1944 r. Ponadto w aktach znajdują się wyrys z mapy ewidencyjnej; wydruk z bazy ksiąg wieczystych; notatka służbowa Kierownika Delegatury w Ciechanowie z 25.02.2016 r.

Należy zatem zauważyć, że organ pierwszej instancji nie przeprowadził samodzielnego postępowania wyjaśniającego, ani nie zgromadził dowodów, które mogą stanowić podstawę uznania działki nr ewid. 1813/8 za obiekt posiadający wartości zabytkowe, wymagające ochrony konserwatorskiej wynikającej z wpisania go do rejestru zabytków. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy jest treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji nr 410/2016. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków. Organ pierwszej instancji uzasadniając swoją decyzję powołał się na treść wniosków Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich RP i Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego i opisał rolę przedmiotowej nieruchomości jako „miejsca pamięci”. Następnie przywołał skróconą historię cmentarza żydowskiego w Płońsku oraz sformułował niejasną konkluzję co do wartości historycznej przedmiotowej nieruchomości.

W aktach sprawy, ani w treści decyzji nie dokonano żadnych ustaleń dotyczących historycznych granic dawnego cmentarza żydowskiego, ani pierwotnej roli przedmiotowej działki w jego strukturze. Nie prześledzono okoliczności jego zamknięcia, nie ustalono faktów dotyczących ewentualnej ekshumacji (lub jej braku) szczątków z tego cmentarza. Z treści decyzji nr 410/2016 wynika ponadto, że wartości historyczne zostały przypisane omawianej nieruchomości jedynie w wymiarze symbolicznym, zatem organ drugiej instancji – biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób zagospodarowania działki nr ewid. 1813/8 – powziął wątpliwości czy jest to zabytek, który można zakwalifikować jako fragment cmentarza (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. „f” u.o.z.), czy jest to miejsce pamięci (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. „h” u.o.z.). Nie wiadomo bowiem czy o wartości tego miejsca przesądza jego dawna funkcja, czy też jego niedawny sposób zagospodarowania, upamiętniający społeczność żydowską Płońsk.

Na podstawie powyższych ustaleń należy stwierdzić, że w toku prowadzonego przez siebie postępowania administracyjnego Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków niedostatecznie rozpoznał stan faktyczny przedmiotowej sprawy i nie wyjaśnił wszystkich jej okoliczności, istotnych dla podjętego rozstrzygnięcia. Sama decyzja nr 410/2016 pozbawiona jest wyczerpującego



i przekonującego uzasadnienia. Stanowi to naruszenie przepisów art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a. A zatem w toku ponownego rozpatrywania omawianej sprawy organ pierwszej instancji obowiązany jest do przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego, precyzyjnego określenia przedmiotu ochrony prawnej oraz uzupełnienia uzasadnienia o ocenę wartości zabytkowych tego obiektu, zgodnie z jego klasyfikacją.

**Reasumując, w związku z wyżej wskazanymi uchybieniami, organ odwoławczy uznał za konieczne uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Działanie to ma na celu umożliwienie Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków przeprowadzenia prawidłowej procedury administracyjnej, uwzględniającej czynny udział stron postępowania oraz przeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego wyjaśniającego wskazane w niniejszej decyzji okoliczności, których zakres ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.**

Na zakończenie należy dodać, że decyzja administracyjna wydana w przedmiotowej sprawie winna być skierowana wyłącznie do podmiotów posiadających przymioty stron postępowania, lub występujących na prawach strony. Skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną, w konsekwencji powoduje, że decyzja jest dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Stąd konieczne jest wyjaśnienie statusu Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich RP, do którego skierowana została zaskarżona decyzja, a który nie wykazał z czego wywodzi swoje prawo strony.

Odnosząc się natomiast do jednego z zarzutów Strony skarżącej trzeba wyjaśnić, że obowiązek zawieszenia postępowania administracyjnego i odesłania akt sprawy do Komisji Regulacyjnej nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Cytowany w odwołaniu przepis dotyczy zmian stanu prawnego w zakresie własności lub zagospodarowania danej nieruchomości, zatem nie odnosi się do istoty niniejszego postępowania administracyjnego.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w rozstrzygnięciu.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Strona, która uważałaby, 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. 2012 r., poz. 270 j.t.), wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.



MINISTER KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
PODSEKRETAZ STANU  
GEN. JULIUSZ KONSERWATOR ZABYTEKÓW  
*mgr hab. Władysław Gajda*

Otrzymują:

1. adwokat Marek Górąj – pełnomocnik City Star Sp. z o.o. Sp. k.  
Kancelaria Dudziński i Wspólnicy Sp. k., ul. Kaliska 23 lok. 10, 02-316 Warszawa
2. Starosta Płoński, ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk
3. adwokat Adam Pindor – pełnomocnik Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego  
ul. Grzybowska 2 lok. 44, 00-131 Warszawa
4. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa + zwrot akt sprawy
5. Kierownik Delegatury w Ciechanowie WUOZ w Warszawie, ul. Strażacka 6, 06-400 Ciechanów
6. a/a DOZ
7. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Miasta Płoński, ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk
2. Narodowy Instytut Dziedzictwa, ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa

