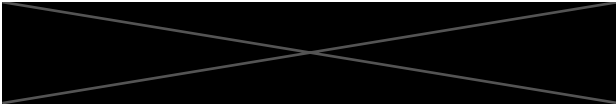


Wyrok  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 19 kwietnia 2023 r.  
VII SA/Wa 10/23

## Skład sądu



## Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2023 r. sprawy ze skargi Stowarzyszenia (...) z siedzibą w S. na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 października 2022 r. znak DOZ-OAiK.650.341.2022.ML w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków oddała skargę

## Uzasadnienie

### UZASADNIENIE

Decyzją z 27 października 2022 r., znak: DOZ-OAiK.650.341.2022.ML, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: "Minister", "organ odwoławczy"), działając na podstawie 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 (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840, dalej: "u.o.z.o.z.") oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2, art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: "KPA"), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia (...) z siedzibą w S. (dalej: "Stowarzyszenie", "skarżący") - utrzymał w mocy decyzję (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: "(...) WKZ", organ I instancji) z (...) marca 2022 r., znak: (...) o niewpisaniu do rejestru zabytków nieruchomości województwa (...), terenu działek ewid. nr (...) i (...), ark. mapy 1 obręb (...), jako potencjalnego pozostałego założenia cmentarza żydowskiego w P.

Do wydania decyzji Ministra doszło w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych wskazanych przez organy.

Na skutek pisma Stowarzyszenia z 19 listopada 2021 r., organ I instancji działając w trybie art. 31 § 1 i 2 KPA, postanowieniem z 16 grudnia 2021 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków "pozostałego założenia cmentarza żydowskiego w P., położonego na działkach ewidencyjnych nr (...) i (...), ark. mapy 1, obr. (...), gm. P., pow. (...), woj. (...)". Tym samym postanowieniem (...) WKZ dopuścił Stowarzyszenie do udziału w przedmiotowym postępowaniu na prawach strony.

Następnie, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, (...) WKZ decyzją z (...) marca 2022 r. orzekł o niewpisaniu do rejestru zabytków nieruchomości województwa (...), terenu działek ew. nr (...) i (...), ark. mapy 1 obręb (...), jako potencjalnego pozostałego założenia cmentarza żydowskiego w P. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ I instancji wskazał, że cmentarz żydowski w P. w granicach działek ew. nr (...) oraz (...), został wpisany do rejestru zabytków pod numerem (...) decyzją z (...) czerwca 2021 r., znak: (...). Stwierdził, że nieruchomości ew. nr (...) i (...) (wcześniej tworzące jedną działkę ew. nr (...)), bez wątpliwości stanowiły własność gminy żydowskiej i są położone w sąsiedztwie ww. cmentarza, jednak od przełomu lat 1908/1909 był dzierżawiony przez gminę żydowską osobie prywatnej jako pole uprawne. Aktualnie teren ww. nieruchomości jest zagospodarowany budynkiem kubaturowym z lat 60. XX w. (po byłej piekarni), nie znajdują się na nim ani ślady pochówków, ani historycznej zieleni komponowanej. Tym samym teren działek ew. nr (...) i (...) historycznie nie pełnił funkcji cmentarza. Wobec podnoszonej przez Stowarzyszenie okoliczności lokalizacji na działce ew. nr (...) mogiły z 1945 r., w której pochowano dwóch rozstrzelanych Żydów, (...) WKZ wyjaśnił, że na podstawie oględzin nie ustalono, aby w granicach ww. działki znajdowały się ślady tej mogiły. Informacja o lokalizacji mogiły w rogu dawnej działki ew. nr (...) od strony działki, na której położony jest cmentarz, pochodzi tylko z jednego pisma datowanego na lipiec 1980 r. Wskazana w nim lokalizacja mogiły jest nieprecyzyjna i nie została potwierdzona

żadnym innym dowodem. Organ konserwatorski nie wykluczając zachowania się szczątków ludzkich z mogiły z 1945 r. na terenie działki ew. nr (...) stwierdził, że okoliczność ta nie potwierdza jednak, aby teren dawnej działki ew. nr (...) był fragmentem cmentarza żydowskiego w P. W tej sytuacji organ I instancji uznał, że wpisanie do rejestru zabytków działek ew. nr (...) i (...) byłoby całkowicie nieuzasadnione, ponieważ nieruchomości te nie posiadają wartości historycznych, artystycznych lub naukowych.

Stowarzyszenie, z zachowaniem ustawowego terminu, wniosło odwołanie od ww. decyzji (...) WKZ.

Wspomnianą na wstępie decyzją z 27 października 2022 r., Minister utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu decyzji przywołał definicję zabytku zamieszczoną w art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z. oraz treść art. 9 ust. 1 tej ustawy. Podkreślił, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.z.o.z., bez względu na stan zachowania ochronie i opiece podlegają zabytki zidentyfikowane jako cmentarze. Wyjaśnił, że jak wynika z analizy akt sprawy, w tym archiwalnych dokumentów i kartografii, cmentarz żydowski w P. funkcjonował i zachował się w granicach obecnych działek ew. nr (...) oraz (...). Przylegająca od północy do cmentarza dawna działka ew. nr (...), podzielona obecnie na działki ew. nr (...) i (...), nie pełniła funkcji cmentarza. Nie może zatem zostać uznana za integralną część tego założenia cmentarza żydowskiego w P. Obszar ten nie posiada przy tym żadnych samoistnych wartości zabytkowych, które mogłyby przesądzać o konieczności ochrony prawnej terenów obecnych działek ew. nr (...) i (...), poprzez wpis do rejestru zabytków. Sam fakt, że ww. nieruchomości stanowiły własność gminy żydowskiej w P. nie wypełnia przesłanek ustawowych uznania ich za zabytek. Teren ten nawet jeśli miał być przeznaczony na poszerzenie cmentarza żydowskiego w P., nie został włączony w jego strukturę, nie realizowano na nim też żadnej działalności związanej z funkcjonowaniem nekropolii. Historycznie użytkowany jako pole uprawne, następnie po II wojnie światowej przeznaczony na cele gospodarcze, jest obszarem niezwiązanym kompozycyjnie i funkcjonalnie z cmentarzem żydowskim w P., który w swoich rzeczywistych granicach jest już wpisany do rejestru zabytków nieruchomości województwa (...). Okoliczność lokalizacji na terenie działki ew. nr (...), mogiły z 1945 r. w toku postępowania dowodowego nie potwierdziła się. Minister dodał, że pismo z lipca 1980 r. jest jedynym dowodem informującym o istnieniu ww. mogiły. Nie wskazuje ono jednak precyzyjnie na położenie pochówków, jednocześnie łącząc je z "pasem grzebalnym cmentarza żydowskiego". Z dokumentu tego nie wynika, czy w 1980 r. mogiła była czytelna w terenie, czy jej lokalizacja stanowiła jedynie przekaz historyczny, zatem nie niesie on miarodajnych i weryfikowalnych danych. Organ odwoławczy wskazał, że nawet jeżeli we wskazanej lokalizacji znajdują się nieekshumowane pochówki dwóch osób, nie oznacza to, że całość obszaru dawnej działki ew. nr (...) (obecnie (...) i (...)) jest częścią cmentarza żydowskiego. W przypadku jednoznacznego ustalenia, w którym miejscu znajdują się pochówki osób rozstrzelanych w 1945 r., mogiła ta może zostać uznana za miejsce pamięci.

Reasumując, w ocenie organu odwoławczego okoliczności wynikające ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego potwierdzają zasadność rozstrzygnięcia podjętego w decyzji (...) WKZ o niewpisaniu do rejestru zabytków terenu działek ew. nr (...) i (...), ark. mapy 1 obręb (...), jako potencjalnego pozostałego założenia cmentarza żydowskiego w P.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziło się Stowarzyszenie, wnosząc skargę do tutejszego Sądu.

Zaskarżonej decyzji zarzuca naruszenie art. 7 oraz art. 77 § 1 w związku z art. 80 KPA, które to normy prawa obligują organ administracji do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i oceny całokształtu materiału dowodowego.

Z uwagi na podniesione zarzuty Stowarzyszenie wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji Ministra oraz poprzedzającej jej decyzji organu I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania w sprawie.

Skarżący wskazał, że w odwołaniu sygnalizował jego uzupełnienie w późniejszym terminie. Stowarzyszenie oczekiwało bowiem na wstępną ocenę kartograficzną przebiegu granic nieruchomości. Informacje w tej sprawie Stowarzyszenie uzyskało telefonicznie dopiero 28 października 2022 r. Tymczasem, Minister wydał decyzję wytykając skarżącemu, że takie uszczegółowienie nie zostało złożone. Skoro Minister wiedział, że skarżący chce jeszcze doprecyzować odwołanie o istotne informacje, to winien był w pierwszej kolejności wezwać Stowarzyszenie do wyjaśnienia, czy takie czynności będą jeszcze przez skarżącego podejmowane.

Stowarzyszenie zwraca uwagę, że (...) WKZ określił rodzaj użytkowania terenu dawnej działki nr ew. (...) na podstawie artykułu matrykuły. Pominął jednak istotny fakt, że wpis w artykule matrykuły odnośnie wykorzystania tej nieruchomości do celów rolnych, pochodzi z roku 1900. Organ I instancji nie zweryfikował wykorzystania terenu w latach późniejszych, zatem nie może być mowy o bezsprzecznym potwierdzeniu faktu, użytkowania tej nieruchomości tylko rolniczo.

Właściciele działek o obecnych nr ew. (...) i (...) przekazali kopię książeczki opłat za dzierżawę nieruchomości, która na podstawie ich twierdzenia ma dowodzić, że teren, co do którego toczy się postępowanie, był dzierżawiony i tym samym wykorzystywany na cele inne niż cmentarne. W tym historycznym dokumencie jest brak jakiegokolwiek wzmianki, że dotyczy ona dawnej parceli nr (...). Nie udowodniono również powiązania obecnych właścicieli nieruchomości z daw-

nym dzierżawcą gruntów. Tym bardziej, że po zakończeniu wojny teren został przejęty przez Powszechną Spółdzielnię Spożywcą "(...)", która wybudowała na części tej nieruchomości piekarnię. Dlatego też, zdaniem Stowarzyszenia, nie można wywodzić, że została zachowana ciągłość władania (użytkowania) przedmiotowego gruntu i dać jedynie wiarę wyjaśnieniom słownym obecnych właścicieli (którzy nabyli ten teren od Spółdzielni w drodze kupna nieruchomości a nie ewentualnej restytucji znacjonalizowanego mienia) w zakresie użytkowania terenu na przestrzeni lat, szczególnie w okresie międzywojennym i II Wojny Światowej.

Odnosząc się do argumentacji Ministra, że "Okoliczności lokalizacji na terenie działki ew. nr (...), mogły z 1945 r. w toku postępowania dowodowego nie potwierdziły się", Stowarzyszenie wskazuje, że organ I instancji nie dążył do podjęcia stosownych czynności, aby to miejsce zlokalizować. (...) WKZ poprzestał jedynie na oględzinach działek, gdzie faktycznie nie ma żadnych naziemnych śladów z uwagi na ciągłe przekształcenia terenu, użytkowanego przez Spółdzielnię na potrzeby zlokalizowanej tam piekarni. Stowarzyszenie złożyło 18 stycznia 2022 r. wniosek o przeprowadzenie dowodu i pozyskanie z zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej oraz Biura Informacji i Poszukiwań Polskiego Czerwonego Krzyża, protokołów z ekshumacji ofiar wojny z terenu cmentarza żydowskiego w P. oraz w jego bezpośrednim sąsiedztwie oraz przeniesienia szczątków z innych miejsc na przedmiotowy cmentarz żydowski. Jeśli takie dokumenty istnieją, w ocenie skarżącego, mogłyby to pomóc w ustaleniu stanu faktycznego pozostałego założenia cmentarnego, jak i mogił wojennych na przedmiotowym terenie. (...) WKZ uznał te działania za niepotrzebne, a organ odwoławczy nie dopatrzył się w tym błędu. Organy nie przeprowadziły właściwie postępowania dowodowego, co narusza art. 7 i art. 77 § 1 KPA

Skarżący podnosi również, że w aktach postępowania znajduje się pismo M. F., będącego Przewodniczącym Związku Religijnego Wyznania Mojżeszowego w PRL, w którym wskazano, że na terenie dawnej działki ewidencyjnej nr (...), znajduje się mogiła wojenna dwóch Żydów, którzy zostali rozstrzelani podczas ewakuacji z obozu w O. Przewodniczący F. wskazuje w swoim liście, że "... mogiła znajduje się w pasie grzebalnym cmentarza żydowskiego". Z materiału tego wynika, że przynajmniej część dawnej działki ewidencyjnej nr (...) była wykorzystywana na cele grzebalne i nie tylko, że znajduje się tam grób z czasów II Wojny Światowej. Skoro postępowanie w sprawie zostało wszczęte z urzędu, to organy zobligowane były do wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy. W tym wypadku organy obu instancji nie podjęły działań, celem ustalenia stanu faktycznego a poprzestały jedynie na pobieżnej ocenie zebranego materiału.

Zdaniem skarżącego, za pomocą nieinwazyjnych badań georadarowych terenu, jak również kwerendy w zbiorach IPN-u oraz Biura Informacji i Poszukiwań PCK, można było zweryfikować informacje zawarte w piśmie M. F.

Stowarzyszenie przypomina, że w świetle zasady prawdy materialnej, celem postępowania prowadzonego przez organ jest ustalenie tej prawdy na podstawie udowodnionych faktów i okoliczności. Dotarcie do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie poddania go ocenie. Skoro organy obu instancji nie przywiązały wagi do rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego, twierdzenie że działki ewid. nr (...) i (...) nie stanowiły integralnej części cmentarza żydowskiego w P. jest przedwczesne. Dopiero po zebraniu wszystkich dowodów w sprawie, można będzie dokonać oceny czy przedmiotowy teren wchodził w zakres założenia cmentarnego oraz dokonać oceny jego wartości historycznych, artystycznych, zabytkowych i naukowych.

W odpowiedzi na skargę Minister wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

W piśmie procesowym z 17 kwietnia 2023 r. Stowarzyszenie dokonało uzupełnienia argumentacji zaprezentowanej w skardze oraz wskazało na złożone do akt "wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie" skierowane do organu I instancji. Skarżący załączył jednocześnie kopię odpowiedzi Starosty (...) z 13 marca 2023 r., jaką otrzymał w związku z zapytaniem skierowanym do tego organu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259, zwanej dalej "PostAdmU") wynika, że w wypadku, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nie-

ważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchynieniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Sąd nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zgodnie z art. 134 § 1 PostAdmU

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że kontrolowana decyzja Ministra nie narusza prawa w sposób opisany powyżej, a skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 5 Konstytucji RP jednym z podstawowych obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej jest ochrona dziedzictwa narodowego. Konkretyzację tego unormowania stanowi ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W myśl przepisów powołanej ustawy, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.). Natomiast zabytek nieruchomy to nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, o których mowa w pkt 1 (art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z.).

Definicja zabytku ma niewątpliwie charakter nieostry, uznaniowy i ocenny (np. wartość historyczna, artystyczna), a więc wymaga doprecyzowania w procesie stosowania prawa. Powyższe wpływa na kształtowanie się dopuszczalnego stopnia dyskrecjonalności konkretnych rozstrzygnięć organów ochrony zabytków. Należy jednak uznać, że taki stopień niedookreślenia - jak się wydaje - ma służyć możliwie jak najlepiej pojętej trosce o zachowanie dziedzictwa narodowego i objęciu ochroną wszystkich dóbr, obiektów, przedmiotów na tę ochronę zasługujących (tak: A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Opublikowano: WK 2016).

Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.z.o.z., ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania - zabytki nieruchome będące w szczególności cmentarzami.

Stosownie do art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z., podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Do rejestru zabytków wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym ten zabytek się znajduje (art. 9 ust. 1 u.o.z.o.z.).

Decyzje w sprawach o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są wydawane w ramach uznania administracyjnego. Podejmując taką decyzję organ ochrony zabytków korzysta z luzu decyzyjnego, wynikającego z faktu posłużenia się przez ustawodawcę w tej ustawie pojęciami niedookreślonymi i zwrotami szacunkowymi (zob. wyroki WSA w Warszawie: z dnia z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1616/17; z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1556/17, dostępne na: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> - dalej "CBOSA").

W związku z powyższym, Sąd bada zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, ale nie wnika w merytoryczną celowość jej wydania, kontroluje tylko, czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił swoje rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami.

Decyzja o wpisie danego obiektu do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu, przy uwzględnieniu konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji RP) oraz wynikać z niekwestionowanej wartości obiektu jako zabytku (zob.: M. Cherka (red.), Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Opublikowano: LEX 2010; a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., I SA/Wa 324/06, LEX nr 256647).

Naruszeń powyższych wymagań Sąd nie dopatrył się w rozpoznawanej sprawie. Przekonująco bowiem organy uzasadniły swoje stanowisko w zakresie przesłanek, jakimi kierowały się podejmując decyzje o odmowie wpisania do rejestru zabytków terenu działek ew. nr (...) i (...), ark. mapy 1 obręb (...), jako części założenia cmentarza żydowskiego w P.

Należy przede wszystkim podkreślić, że jak wynika z przytoczonej wyżej definicji zabytku, nieruchomość może być objęta tego rodzaju ochroną, jeżeli zostanie wykazane, że cechują ją szczególnie istotne wartości: historyczna, artystyczna lub naukowa, przy czym wystarczy, że stwierdzone zostanie wystąpienie choćby jednej z tych cech. Znajdująca zastosowanie w rozpoznawanej sprawie ustawa przewiduje hierarchiczność objęcia zabytków formami ochrony i opieki. Zatem, aby obiekt mógł zostać wpisany do rejestru zabytków musi być obiektem wyróżniającym się wartościami historycznymi, przestrzennymi i naukowymi na tle innych dawnych obiektów, uzasadniającymi objęcie go najwyższym reżimem ochrony ustawowej. Ocena wartości zabytkowej wymaga pogłębionej wiedzy specjalistycznej i znajomości stosowanej przez

organy konserwatorskie hierarchii ochrony zabytków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1626/19, CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wartość historyczna obiektu jest oceniana przez pryzmat jego walorów dokumentacyjnych dla określonych zdarzeń historycznych - im ważniejsza jest kwestia, którą dokumentuje dany przedmiot, tym większa jest jego wartość historyczna. Wartość artystyczna obiektu oceniana jest natomiast poprzez ustalenie czy obiekt stanowi dzieło sztuki, czyli czy oprócz funkcji użytkowych zawiera w sobie element piękna postrzegalny przez odbiorcę. Z kolei wartość naukowa jest kryterium aktualnej naukowej oceny danego obiektu. Charakter klauzuli generalnej ma kategoria interesu społecznego, która podkreśla społeczny wymiar chronionej wartości. Interes społeczny stanowi korzyść, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku nieruchomego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 651/21).

Warto jednak podkreślić, że za najcenniejszą wartość zabytku uznaje się jego autentyczność, czyli stopień zachowania oryginalnej substancji. Choć stopień zachowania oryginalnej substancji zabytku nie jest jedynym wyznacznikiem jego autentyczności, jednak stanowi niewątpliwie wyznacznik i źródło wartości zabytkowych. Kryterium autentyczności, w rozumieniu materiałów, technologii, konkretnych rozwiązań projektowych, nierozdzielnie związane jest z pojęciem stanu oryginalnego, który pełni rolę dokumentu historycznego i wiąże się z oryginalnością samej substancji (por. wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1848/19, CBOSA).

Mając to na uwadze należy podkreślić, że zadaniem organów w kontrolowanej sprawie było dokonanie oceny przez pryzmat wymienionych wyżej wartości, czy zarówno historyczny charakter, jak i obecny stan oraz sposób zagospodarowania nieruchomości stanowiących działki nr ew. nr (...) i (...), ark. mapy 1, obr. (...), przemawia za objęciem ich tak szczególną ochroną w postaci wpisu do rejestru zabytków.

Zdaniem Sądu, zakres ustaleń faktycznych dokonanych w sprawie i ich ocena dokonana przez organy są prawidłowe i wystarczające, aby na postawione wyżej pytanie udzielić odpowiedzi negatywnej.

Po pierwsze należy zauważyć, że organy możliwie wszechstronnie ustaliły rolę, jaką obszar ww. działek pełnił w przeszłości. Niewątpliwie teren ten, stanowiący dawniej działkę nr ew. (...), należał do gminy żydowskiej i był położony w bezpośrednim sąsiedztwie cmentarza żydowskiego, którego datowanie i historia zostały szczegółowo wyjaśnione w decyzji (...) WKZ z (...) czerwca 2021 r., znak: (...) wpisującej tę nekropolię do rejestru zabytków pod numerem (...). Okoliczność ta ma istotne znaczenie także w rozpoznawanej sprawie, o czym jednak będzie mowa w dalszej części niniejszego uzasadnienia. W oparciu o zgromadzone dowody ustalono jednocześnie, że teren ten nie stanowił integralnej części cmentarza, a co najwyżej mógł pełnić funkcję rezerwy cmentarnej. Niemniej, jak wykazała kwerenda dokumentacji archiwalnej przeprowadzona przez organ I instancji, z materiałów tych w żadnym razie nie wynika, ażeby na wskazanym obszarze dochodziło do pochówków zmarłych, a tym samym, aby pełnił on funkcję grzebalną. Co więcej, dokumenty znajdujące się w aktach sprawy, choć jak trafnie zauważa skarżący, nie obejmują całego okresu funkcjonowania cmentarza żydowskiego w P. do wybuchu II Wojny Światowej, to jednak dowodzą, że w zasadzie od początku XX wieku teren działki nr ew. (...) był oddany przez gminę żydowską w dzierżawę na cele rolnicze. Brak jest natomiast jakichkolwiek materiałów źródłowych, które wskazywałyby na inne przeznaczenie przedmiotowego gruntu. Dowodów takich nie dostarczyło także skarżące Stowarzyszenie. W konsekwencji nie można było skutecznie twierdzić, że ww. działka miała charakter, który przypisany został założeniu cmentarnemu objętemu ochroną wynikającą z decyzji (...) WKZ z (...) czerwca 2021 r., znak: (...). Trudno doszukać się w sprawie przesłanek pozwalających sądzić, że na terenie działki ew. nr (...), w okresie funkcjonowania cmentarza żydowskiego w P., tj. do okresu II Wojny Światowej dokonywano pochówków, bądź też żeby nieruchomość ta pełniła inną istotną funkcję związaną z założeniem cmentarnym objętym ochroną konserwatorską.

Jak wspomniano, przedmiotowe zagadnienie było już zresztą poddane rzeczowej analizie w uzasadnieniu ww. ostatecznej decyzji (...) WKZ z (...) czerwca 2021 r., znak: (...). W uzasadnieniu tej decyzji precyzyjnie określono zakres obszarowy historycznego założenia cmentarza żydowskiego w P. i wyjaśniono przyczyny, dla których teren pozostałych nieruchomości, stanowiących przed II Wojną Światową własność gminy żydowskiej nie został uznany za wymagający objęcia ochroną konserwatorską wynikającą z wpisu do rejestru zabytków. Przeprowadzona kwerenda archiwalnych map ternu pochodzących z lat od 1834 do 1960 r. pozwoliła w sposób wiarygodny ustalić historyczny zasięg cennego założenia cmentarnego, Zarówno wówczas, jak i obecnie, nie dopatrzono się zaś takich wartości historycznych, artystycznych lub naukowych pozostałych terenów, które przemawiałyby za ich ujęciem w rejestrze, co dotyczy również działki o nr ew. (...), której uwzględnienia we wpisie Stowarzyszenie domagało się również postępowaniu zakończonym decyzją (...) WKZ z (...) czerwca 2021 r. .

Skarżący skądinąd słusznie podnosi, że zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 i art. 77 § 1 KPA, zadaniem organów administracji jest dążyć do rzetelnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy. Trzeba jednak pamiętać, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego.

Nie uszło uwadze Sądu, że Stowarzyszenie domagało się w toku postępowania dopuszczenia przez organy dowodów z zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej oraz Biura Informacji i Poszukiwań Polskiego Czerwonego Krzyża. Powyższy wniosek miał związek z treścią pisma Przewodniczącego Związku Religijnego Wyznania Mojżeszowego w PRL z 1980 r., z którego wynika, że na działce nr ew. (...) mogła znajdować się mogiła dwóch osób narodowości żydowskiej, rozstrzelanych podczas ewakuacji z obozu koncentracyjnego w O. w 1945 r.

W tym względzie należy po pierwsze zauważyć, że powyższe nie dotyczy okresu funkcjonowania cmentarza żydowskiego w P., ani tym bardziej nie potwierdza, że działka nr ew. (...) stanowiła jego część. Nawet zatem, gdyby tego rodzaju informacja została potwierdzona, to na jej podstawie nie można przyjmować, że dokonanie pochówku dwóch wspomnianych osób przesądza o zakwalifikowaniu ww. działki jako części terenu dawnego cmentarza żydowskiego w P. i konieczności uznania tego terenu za również wymagający zachowania, jako współtworzącego wartości zabytkowe tego założenia, o których mowa w art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.

Po drugie, powyższe nie daje asumptu do przyjęcia, że wskutek dokonania tam pochówku dwóch osób, teren działki nr ew. (...) - obecnie działki nr ew. (...) i (...), uzyskał przez to walory predestynujące te nieruchomości do objęcia szczególną ochroną przewidzianą w art. 9 ust. 1 u.z.o.z. Inaczej mówiąc, trudno w samej tylko tej okoliczności dopatrzeć się ponadprzeciętnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych, które uzasadniałyby wpis tego terenu do rejestru zabytków.

Zasadne wydają się w tym kontekście rozważania Ministra, że nawet w sytuacji potwierdzenia zdarzeń, na które wskazuje się w piśmie z 1980 r., brak jest przesłanek do wydania pozytywnej decyzji o objęciu ochroną konserwatorską terenu działek nr ew. (...) i (...). Nie bez znaczenia jest tu bowiem także aktualny sposób zagospodarowania tych nieruchomości, który ustalono m.in. podczas przeprowadzonych przy udziale wszystkich stron oględzin. W ich toku nie dopatrzono się na ww. działkach żadnych elementów i walorów wymagających szczególnej pieczy, które wymagałyby ochrony i zachowania dla przyszłych pokoleń, w przeciwieństwie do sąsiednich nieruchomości stanowiących historyczny cmentarz żydowski w P., którego założenie zostało scharakteryzowane i czytelnie opisane w decyzji (...) WKZ z (...) czerwca 2021 r., znak: (...).

Ponownie należy zaznaczyć, że w aktach sprawy brak jest materiałów źródłowych lub opracowań wskazujących na zabytkowy charakter działek nr ew. (...) i (...). Z całym przekonaniem stwierdzić trzeba, że także skarżące Stowarzyszenie nie wykazało istnienia tego rodzaju dowodów. W przypadku zaś potwierdzenia faktu pochówku na terenie ww. nieruchomości osób rozstrzelanych pod koniec II Wojny Światowej, niewątpliwie należałoby rozważyć upamiętnienie tego wydarzenia, jednakże kwestia ta pozostaje poza zakresem zainteresowania organów konserwatorskich w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie wpisania nieruchomości do rejestru zabytków.

Trzeba poza tym podkreślić, że oceny wpisu do rejestru zabytków dokonuje wyspecjalizowany organ konserwatorski (art. 89 pkt 2 u.o.z.o.z), który niewątpliwie jest samodzielnie uprawniony do oceny, jakie cechy reprezentuje dany obiekt bądź nieruchomość i jak należy je chronić. Oznacza to, że organ ochrony zabytków w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie może dokonywać ocen w zakresie będącym przedmiotem rozpoznania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.o.z.o.z.

Wbrew zarzutom skargi Sąd uznał, że w niniejszej sprawie organy ochrony zabytków wnikliwie w uzasadnieniu swoich decyzji przedstawiły nie tylko historię i opis obszaru, którego ujęcie miało nastąpić w rejestrze, ale też dokonały ich oceny, jako zabytków, przez pryzmat wartości zarówno historycznych, artystycznych, jak i naukowych. Wyprowadzone wnioski są zdaniem tutejszego Sądu prawidłowe.

W związku z powyższym, za chybiony uznać należało zarzut skargi dotyczący wadliwej oceny stanu faktycznego, to jest zarzut naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 KPA Zdaniem Sądu, organy w swoich decyzjach szeroko i prawidłowo wskazały bowiem kryteria, którymi kierowały się wydając kontrolowane rozstrzygnięcia.

Na uwzględnienie nie zasługiwał ponadto zarzut naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, który skarżący upatruje w uniemożliwieniu Stowarzyszeniu uszczegółowienia argumentacji podniesionej w odwołaniu przed wydaniem decyzji przez Ministra.

W tym zakresie Sąd zobowiązany jest zauważyć, że jak wynika z treści art. 128 KPA, odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych w zasadzie jednolicie przyjmuje się, a który to pogląd tutejszy Sąd w pełni podziela i uznaje za własny, że zarzut naruszenia art. 10 § 1 KPA przez niezawiadomienie lub wadliwe zawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego, możliwości wypowiedzenia się i składania wniosków przed wydaniem decyzji może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonania konkretnych czynności procesowych, przy czym w takiej sytuacji to na stronie stawiającej zarzut spoczywa

ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy (por: np.: wyroki NSA: z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10, LEX nr 1070853; z 17 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 1994/14, Lex 2108318; z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 1027/17, Lex 2641938; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 787/16, Lex 2152094).

W rozpoznawanej sprawie skarżący nie wykazał, ażeby uniemożliwienie mu przez Ministra uszczegółowienia zarzutów odwołania miało istotny wpływ na wynik sprawy. Stowarzyszenie złożyło do akt postępowania sądowego kopię pisma Starosty (...) z 13 marca 2023 r., w treści którego nie znajdują potwierdzenia podnoszone przez nie zarzuty i argumentacja. Wręcz przeciwnie, z informacji zamieszczonej w rzeczony korespondencji wynika, że w państwowym zasobie geodezyjnym znajdują się dokumenty potwierdzające przebieg granic nieruchomości wchodzących w skład cmentarza żydowskiego w P., zaś w ocenie tego organu, wskazana dokumentacja nie wykazuje istotnych rozbieżności na przestrzeni analizowanego okresu. Powyższe dowodzi wyłącznie prawidłowości ustaleń organów, że teren działki nr ew. (...) - obecnie działki nr ew. (...) i (...), nie stanowił części czynnego założenia cmentarza żydowskiego w P.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na mocy art. 151 PostAdmU, orzekł jak w sentencji wyroku.