



Podkowa Leśna, 9 marca 2020r.

PRM-4120.1.2020

Pan

Prof. dr hab. Jakub Lewicki

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie

ul. Nowy Świat 18/20

00-373 Warszawa

Stanowisko Burmistrza Podkowy Leśnej

w sprawie wszczęcia postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków Alei Lipowej

Działając w ramach kompetencji Burmistrza Miasta Podkowa Leśna, to jest organu wykonawczego gminy (zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), zwracam się niniejszym w sprawie postanowienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wydanego 24 lutego 2020 (sygnatura WRD.5140.1.13.2020.MD) w przedmiocie wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków Alei Lipowej położonej w Podkowie Leśnej.

Po analizie przedmiotowego postanowienia Wojewódzkiego Konserwatora oraz wniosku stowarzyszenia Genius Loci z siedzibą w Warszawie, które było podstawą wszczęcia postępowania, uprzejmie zwracam się do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o uchylenie, zmianę, lub stwierdzenie nieważności przedmiotowego postanowienia, z uwagi na wady dotychczasowego postępowania.

Należy zauważyć, że Wojewódzki Konserwator niewłaściwie zastosował przepisy art. 31 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, a także pominął wykonania obowiązków wynikających z art. 7, art. 8, art. 9 i art. 10 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 7b kodeksu postępowania administracyjnego.

Doprowadziło to do zaistnienia skutków niemożliwych do pogodzenia z praworządnością i interesem społecznym, godzących w uzasadnione oczekiwania mieszkańców Podkowy Leśnej.

Należy zwrócić uwagę, że organ administracji rozpatrując żądanie organizacji społecznej o podjęcie postępowania administracyjnego zobowiązany jest do zbadania, czy wniosek taki jest dopuszczalny



– czy spełnia przesłanki określone w art. 31 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwsza przesłanka to „merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania organizacji społecznej”, a druga - realizacja interesu społecznego poprzez udział tejże organizacji społecznej.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Wojewódzki Konserwator nie uzasadnił spełnienia tych przesłanek; odniósł się do nich ogólnikowo i wskazał swoją konkluzję, że zostały spełnione. Należy zauważyć, że wbrew wspomnianej konkluzji Konserwatora Wojewódzkiego żadna z przesłanek z art. 31 § 1 kpa nie została spełniona.

Zgodnie aktualną informacją w bazie Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, cele statutowe stowarzyszenia „Genius Loci” z siedzibą w Warszawie, wpisanego do rejestru stowarzyszeń pod numerem KRS: 0000330304, są następujące:

1. *popularyzowanie pojęcia genius loci oraz jego znaczenie dla rozwoju społeczności lokalnych;*
2. *promowanie i upowszechnianie nowoczesnych metod ochrony, opieki, zarządzania i rozwoju miejsc dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego w duchu poszanowania genius loci każdego z nich;*
3. *organizowanie form współpracy, rozwoju wiedzy i upowszechniania doświadczeń w ochronie, opiece, zarządzaniu i rozwoju miejsc dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego dla członków stowarzyszenia oraz osób fizycznych i prywatnych;*
4. *pełnienie roli rzecznika wartości przestrzeni publicznej;*
5. *działalność pożytku publicznego w zakresie zadań z dziedziny krajoznawstwa, kultury, sztuki, edukacji, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego na rzecz wsparcia ww. podmiotów.*

Wbrew ocenie Wojewódzkiego Konserwatora żaden z tych celów nie obejmuje wszczynania i uczestniczenia w postępowaniach o wpis na listę zabytków, ani ochrony zabytków i dziedzictwa narodowego *per se*. Niektórym celom statutowym wnioskodawcy nie sposób przypisać żadnej treści normatywnej - np. o ile wiadomo co w języku polskim znaczy „przeźrenie publiczna” nie sposób zrekonstruować znaczenia „pełnienia roli rzecznika wartości przestrzeni publicznej” (pkt. 4). Inne cele statutowe są niezwiązane z ochroną zabytków – jak pkt. 1 i pkt 3. Najbliższe działalności w zakresie wszczynania i uczestniczenia w postępowaniach o wpis na listę zabytków wydaje się cel wnioskodawcy określony w pkt. 5, jednak już pobieżna analiza językowa wykazuje, że nie odnosi się on ani ogólnie do działalności na rzecz ochrony zabytków, ani konkretnie do wszczynania i uczestniczenia w postępowaniach o wpis na listę zabytków, ale do wąsko zakreślonej działalności polegającej na „działalności pożytku publicznego w zakresie zadań z dziedziny (...) ochrony dóbr kultury (...) na rzecz wsparcia wyżej wymienionych podmiotów”. Mogą nimi być („wyżej wymienionymi”) w kontekście celów statutowych wnioskodawcy jedynie podmioty należące do kategorii wskazanej w pkt. 3, to jest „członków stowarzyszenia oraz osób fizycznych i prywatnych”. Zatem działalność wnioskodawcy w kontekście ochrony dóbr kultury tylko wtedy jest zgodna z celami statutowymi, jeśli ma cechy działalności pożytku publicznego oraz skierowana jest do członków stowarzyszenia oraz „osób fizycznych i prywatnych”; zważywszy, że wnioskodawca nie jest organizacją pożytku publicznego, spełnienie pierwszego z warunków jest wysoce wątpliwe (por. definicję działalności pożytku publicznego z art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ustawy o działalności



pożytku publicznego i wolontariacie), a biorąc pod uwagę krąg adresatów działań wnioskodawcy zakreślony dla celu ochrony dóbr kultury, to jest członków stowarzyszenia i innych osób fizycznych, wszczynanie postępowań o wpis na listę zabytków byłoby dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości będącej przedmiotem postępowania o wpis na listę zabytków jest członek stowarzyszenia, bądź inna osoba fizyczna. Równie uzasadniony jest jednak wniosek, że opisu celu stowarzyszenia w pkt. 5 nie da się zinterpretować w sposób nadający mu jakiegokolwiek znaczenie.

Należy w tym kontekście stwierdzić, że przepis art. 31 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego jest wyjątkiem od zasady określonej w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, która określa zamknięty katalog wnioskodawców w postępowaniu o wpis na listę zabytków. Zatem, z uwagi na obowiązujący w polskim prawie publicznym zakaz rozszerzającej wykładni wyjątków, należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest interpretowanie art. 31 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego w sposób, który odstępowałby od kwalifikacji tylko takich organizacji społecznych, których cele statutowe są ściśle zbieżne z przedmiotem postępowania określonego w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

Wojewódzki Konserwator pominął w uzasadnieniu postanowienia rozważenie, czy wnioskodawca spełnił drugą z przesłanek, to jest działania w interesie publicznym. Należy zauważyć, że samo pominięcie zbadania przesłanki zastosowania art. 31 § 1 kpa w procesie rozstrzygnięcia przez organ administracyjny kwestii dopuszczalności wniosku o wszczęcie postępowania stanowi rażące naruszenie prawa – ustawodawca wyraźnie wiąże prawo organizacji społecznej do wszczęcia postępowania od szerszego katalogu wartości niż realizowanie przez organizację społeczną jej celów statutowych. Nie należy ponadto utożsamiać interesu społecznego z celami organizacji społecznej, ale konieczne jest odniesienie żądania organizacji społecznej w zakresie wszczęcia konkretnego postępowania administracyjnego do społecznego kontekstu skutków takiego postępowania. Niewystarczające jest wykazanie, że postępowanie będzie neutralne. Za jego wszczęciem musi „przemawiać interes społeczny”.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że po pierwsze organ administracji ma obowiązek zawsze zbadać wystąpienie przesłanki „interesu społecznego”, a po drugie prawo organizacji społecznej w cudzej sprawie ma zawsze niższą rangę niż prawa „innej osoby”, której dotyczy postępowanie – w tym przypadku właściciela (bądź użytkownika wieczystego) nieruchomości, która jest przedmiotem postępowania o wpis na listę zabytków. W szczególności udział organizacji społecznej w postępowaniu dotyczącym praw i obowiązków innego podmiotu nie może służyć interesom tejże organizacji ani interesom jej członków, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnej kontroli społecznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2008, sygn. akt. II OSK 843/07). Organizacja zobowiązana jest wykazać zasadność swojego udziału w postępowaniu, w szczególności uprawdopodobnić, że jej udział przyczyni się do lepszego załatwienia sprawy (por. wyrok NSA z 24 czerwca 2009, sygn. akt II OSK 1038/08). Natomiast na organie administracji spoczywa ciężar zweryfikowania zasadności dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w sprawie (wyrok NSA z 23 września 2009, sygn. akt II OSK 1339/09). Obowiązkwowi ustalenia czy wszczęcie postępowania na wniosek stowarzyszenia Genius Loci wiąże się z korzyścią dla interesu społecznego Konserwator Wojewódzki w całości uchybił.



Oczywiste w niniejszej sprawie jest, że stowarzyszenie Genius Loci nie działa w interesie społecznym, lecz na szkodę gminy Podkowa Leśna, jej mieszkańców i drzew posadowionych w Alei Lipowej. Przewidziane prace mają między innymi na celu, poza podniesieniem jakości przestrzeni publicznej i nadaniu Alei Lipowej oprawy godnej jej rangi, całkowite zatrzymanie wód opadowych, dziś bezpowrotnie spływających daleko poza możliwości absorpcyjne drzew. Wzruszenie gruntu - tylko warstwy ubitej, nieprzepuszczalnej ani powietrza, ani wody, warstwy przez dziesięciolecia uzupełnianej gruzem i fragmentarycznie asfaltem. Wyeliminowanie dojazdu do posesji wzdłuż całej Alei tylko poprawi warunki bytowe i fitosanitarne drzew. A w interesie społecznym na pewno nie jest utrata dofinansowania przekraczającego 640.000 zł, czy wypłata odszkodowań z tytułu zerwania umów kosztem np. dofinansowania do biletów WKD dla emerytów czy zajęć dodatkowych dla dzieci.

Wojewódzki Konserwator miał obowiązek zbadać, czy spełniona została przesłanka działania w interesie społecznym zanim wydał zaskarżone postanowienie. W szczególności powinien był zasięgnąć informacji o stanie ochrony Alei Lipowej, planach miasta dotyczących jej rewitalizacji i ochrony drzew, rozważyć interesy mieszkańców etc. Powinien działać z poszanowaniem zasady przyjaznego współdziałania organów administracji (art. 7b kpa), to jest w szczególności umożliwić Burmistrzowi Miasta Podkowy Leśnej odniesienie się do wniosku stowarzyszenia Genius Loci oraz przedstawienie planów gminy w zakresie rewitalizacji Alei Lipowej i podejmowanych działaniach na rzecz ochrony drzew, stanowiących pomnik przyrody.

Obowiązku tego nie mógł spełnić wydając postanowienie w tak istotnej sprawie bez dogłębnego zapoznania się z sytuacją, w tym w szczególności rozpoznając wniosek stowarzyszenia Genius Loci w jeden dzień roboczy (wniosek został złożony 20 lutego 2020r, w czwartek, a postanowienie zostało doręczone Burmistrzowi Podkowy Leśnej 24 lutego 2020r, w poniedziałek). Działając w nieuzasadnionym pośpiechu, pomijając wyjaśnienie stanu faktycznego i uniemożliwiając Miastu Podkowa Leśna wzięcia czynnego udziału na każdym etapie sprawy, w tym na etapie oceny czy należy wszczynać postępowanie o wpis Alei Lipowej na listę zabytków wbrew interesom mieszkańców i ze szkodą dla dobrostanu chronionych drzew, Konserwator Wojewódzki naruszył art. 10, art. 9, art. 8 i art. 7 kpa stanowiące łącznie gwarancje praworządności formalnej i materialnej na gruncie postępowania administracyjnego.

W kontekście zabezpieczenia interesu społecznego – mieszkańców Podkowy Leśnej, władz miasta oraz władz gmin partnerskich, wspólnie realizujemy w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Warszawskim Obszarze Funkcjonalnym, dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020 wspólny projekt budowy sieci ścieżek rowerowych. Za niewywiązanie się ze zobowiązań Porozumienia Partnerskiego przewidziano sankcje. Zgodnie z § 4 ust. 2 Porozumienia Partnerskiego każda ze stron odpowiada za szkody wyrządzone drugiej stronie lub osobom trzecim przy realizacji niniejszego partnerstwa z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność. Ponadto, w myśl § 13 ust. 2 ww. Porozumienia, jeżeli którakolwiek ze Stron poprzez swoje zawinione działanie lub zaniechanie spowoduje nieprawidłowości w realizacji Projektu skutkujące powstaniem szkody, ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych z kodeksu cywilnego, tj. do wysokości szkody wyrządzonej własnym zawinionym działaniem/zaniechaniem lub zawinionym działaniem/zaniechaniem podmiotu, któremu powierzyła określone działania do



realizacji. Zaniechanie realizacji ścieżki rowerowej w Alei Lipowej spowoduje utratę dofinansowania przez Podkowę Leśną, może też skutkować jego utratą przez pozostałych beneficjentów w partnerstwie. Dlatego w interesie społecznym jest szybkie rozstrzygnięcie niniejszego, a to z uwagi na treść art. 10a ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym wszelkie zaplanowane prace rewitalizacyjne Alei Lipowej, stanowiące element większego programu współpracy międzygminnej. Ponadto nie zrealizowanie projektu rewitalizacji Alei Lipowej w terminie wynikającym z umowy doprowadzi z całą pewnością do utraty dofinansowania uzyskanego przez Podkowę Leśną i zmarnowania lat pracy i znaczących nakładów finansowych miasta na przygotowanie koncepcji rewitalizacji i dokumentacji projektowej.

Wobec powyższego niniejszy wniosek jest w całości uzasadniony.

BURMISTRZ MIASTA
Podkowa Leśna
Artur Tusiński
Artur Tusiński