Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania Miasta Ciechanowa, reprezentowanego przez Prezydenta, z 3.02.2017 r., od decyzji nr 90/2017 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 25.01.2017 r., znak: DC.5140.42.2015.RM, wpisującej do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego historyczny zespół budowlany, powstały w latach 1940-44, położony w Ciechanowie, złożony z 141 budynków, wskazanych według listy: ul. H. Sienkiewicza (nr 7, 9, 13c, 15, 16, 18, 17/19, 20, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 30a, 31, 32a, 32b, 32c, 32d, 34/36, 35, 38/40, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60/62, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 74, 78, 80, 88/90/92), ul. S. Moniuszki (nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20), ul. B. Glowackiego (nr 4, 6, 8, 10, 12), ul. Gen. J. Hallera (nr 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23), ul. 17 stycznia (nr 19, 21, 23, 25, 27, 37, 41, 48, 50, 76, 78, 80, 82, 84), ul. A. Świętochowskiego (nr 1, 2/4/6, 3/5, 7), ul. Spółdzielczej (nr 1/3/5), pl. J. Piłsudskiego (nr 1, 2/3, 4/5), ul. Wyzwolenia (nr 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 21), ul. Wyzwolenia 14/S.Okrzei 11, ul. Wyzwolenia 16/S.Okrzei 13, ul. Wyzwolenia 18/S.Okrzei 15, ul. G. Narutowicza (nr 4, 6-12), ul. S. Okrzei (nr 1, 3, 5, 7, 12, 16, 18, 20, 22), ul. Powstańców Warszawskich (nr 2, 5, 7, 9, 13, 15, 20, 22) – na podstawie 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

przesłanki do wpisania do rejestru zabytków ww. zespołu, a rozstrzygnięcie zostało podjęte przy braku materiału dowodowego.


Od przedmiotowej decyzji, w ustawowym terminie, odwołało się Miasto Ciechanów, reprezentowane przez Prezydenta. Strona skarżąca zarzuca decyzji nr 90/2017 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 25.01.2017 r. obrazę przepisu art. 4 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz przepisu art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. W odwołaniu tym podniesiono, iż organ konserwatorski wpisał do rejestru zabytków omawiany zespół budowlany osiedla „Blok” bez terenu między budynkami (waloru przestrzennego), a tym samym nie stworzył warunków prawnych do skutecznej ochrony ww. zespołu. W konsekwencji powyższego Strona skarżąca uznała, że w sytuacji gdy Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, iż obszar między budynkami nie ma obecnie cech uzasadniających objęcie go ochroną prawną, decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków zespołu budowlanego jest nieuzasadniona. Na tej podstawie wniesione o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

W wyniku analizy akt sprawy, organ drugiej instancji ustalił, co następuje.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydając decyzję nr 90/2017 z 25.01.2017 r., wpisującą do rejestru zabytoków historyczny zespół budowlany tzw. osiedla „Blok” w Ciechanowie, pomimo wskazań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zawartych w decyzji z 17.11.2015 r., ponownie nie uwzględnił konieczności ochrony waloru przestrzennego ww. zespołu, co przekłada się na brak możliwości zapewnienia skutecznej ochrony historycznemu zespołowi budowlanemu, wpisanemu na jej podstawie do rejestru.

W komparcji ww. decyzji Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków określił przedmiot ochrony konserwatorskiej odpowiadający klasyfikacji i definicji historycznego zespołu budowlanego, zawartych w art. 6 ust. 1 pkt. lit. b oraz art. 3 pkt 13 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Następnie w jej orzeczeniu wskazał, że wpisuje do rejestru zabytków historyczny zespół budowlany w Ciechanowie, powstały w latach 1940-44, wskazując, że zespół ten tworzy 141 budynków według zamieszczonej w orzeczeniu listy. Lista
ta obejmuje adresy budynków oraz oznaczenia nieruchomości gruntowych, na których obiekty te są położone. W orzeczeniu organ pierwszej instancji określił też zakres ochrony konserwatorskiej obejmujący "wewnętrzne obrysy ich murów wraz z elementami zewnętrzonymi (tarasy, balkony, schody, studzienki okienek piwnicznych). Natomiast nie wyznaczał granicy całości zespołu budowlanego, która definiowałaoby obszar wzajemnych relacji "wewnętrzne" obiektów. Działanie to organ pierwszej instancji wyjaśnił w uznaniu stwierdzając: „W sumie budynki zespołu tworzą powiązaną przestrzenność – co jednoznacznie ukazuje załącznik graficzny do niniejszej decyzji – grupę, wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl zastosowane materiały i czas powstania, to jest tworzącą zespół budowlany. Wpis do rejestru zabytków nie dotyczy terenu między wyżej wymienionymi budynkami, albowiem po 1945 r. zarealistowano tam wielką liczbę obiektów (budynków i elementów małej architektury) od odmiennej architektury, nie mających obecnie cech uzasadniających wpisanie do rejestru zabytków”. Na załączniku graficznym oznaczono 141 obiektów budowlanych, w granicach obrysów ich murów obwodowych.

W tej sytuacji, pierwszą wątpliwość budzi, czy rzeczywiście zabytkiem podlegającym ochronie prawnej na podstawie decyzji nr 90/2017 jest historyczny zespół budowlany, czy zbiór nieruchomości budynkowych wpisanych do rejestru jedną decyzją administracyjną. Trzeba zauważyć, że budynki istotnie są podstawowym komponentem zespołu budowlanego, lecz nie jedynym. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków w zaskarżonej decyzji zaznaczył, że jego intencją jest ochrona historycznego zespołu budowlanego, a jednocześnie wpisał do rejestru tylko część tego zabytku, bez jednego z ważnych jego elementów, tj. relacji przestrzennych. Odnosząc to do definicji ustawowej historycznego zespołu budowlanego trzeba bowiem zauważyć, że grupę budynków jako zespół, definiuje przede wszystkim ich wzajemne powiązanie i czytelne wyodrębnienie w przestrzeni, a następnie dopełniają takie wyróżniki jak forma architektoniczna, styl, zastosowane materiały, funkcja, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. W konsekwencji wykluczenie z zakresu ochrony obszaru relacji przestrzennych omawianego zespołu, może znacząco utrudnić pełnienie kontroli nad podejmowanymi działaniami inwestycyjnymi, mogącymi prowadzić do zatarcia, czy też całkowitego zniszczenia powiązań przestrzennych pomiędzy budynkami. W omawianej sprawie organ pierwszej instancji ustalił bowiem nie jedną granicę ochrony konserwatorskiej zespołu budowlanego, ale wiele odrębnych granic tej ochrony, ograniczonych do murów zewnętrznych poszczególnych budowl. Tak określony zakres ochrony konserwatorskiej nie przewiduje m.in. dokonania oceny wpływu działań prowadzonych w granicach jednego budynku na wartości zabytku jakim jest zespół budowlany. Tym samym aby wpis zespołu budowlanego był skuteczny, relacje przestrzenne również powinny podlegać ochronie konserwatorskiej. W obecnej formie zaskarżona decyzja nie uwzględnia tej zasady, a jednocześnie wprowadza wiele wątpliwości co do interpretacji granic ochrony prawnej, a co za tym idzie możliwości jej sprawowania w sposób skuteczny.

Należy także zauważyć, że treść zaskarżonej decyzji nie uwzględnia ustaleń stanu faktycznego, odzwierciedlającego w karcie ewidencyjnej, opracowanej w październiku 2016 r. przez Tadeusza Stabacha dla „historycznego zespołu budowlanego dzielnicy BLOKI w Ciechanowie”. W karcie tej, w opisie zabytku wyodrębniono akapit poświęcony układowi przestrzennemu ww. zespołu budowlanego. Scharakteryzowano przy tym kompozycję tego układu, wskazując, że posiada on czytelne osi kompozycyjne i widokowe. Podkreślono także zachowanie się pozostałości pierwotnej kostki kamiennej w nawierzchni i kamiennych krawędzikiów na ulicy Sienkiewicza oraz reliktów zieleni (żywopłatów, alej, drzew). Odnosząc powyższe do stanu zachowania omawianego zespołu budowlanego autor karty ewidencyjnej stwierdził (pkt 18): „Należy podkreślić, iż obecny stan zachowania układu przestrzennego dzielnicy Bloki zachowuje wartość zabytkową wynikającą z historycznego założenia...
planistycznego o cechach *Gartenvorstadt.* Jego lokalizacja, czytelny układ przestrzenny osi: widokowych, podłużnych oraz poprzecznych, placów pozostają niezmienione od czasu powstania. Wartość zabytkową podkreślają zachowane rozwiązania architektonicznych form poszczególnych realizacji, jako przykładu typowej, niemieckiej, historyzującej formy z okresu 1940-44. Istotnym elementem wpływającym na wartość zabytkową jest zachowana nawierzchnia ulicy Sienkiewicza, a także relikty założeń zielonych, tworzonych wzdłuż traktów komunikacyjnych*. Wskazano przy tym na negatywne zjawisko wprowadzenia w osiedlu zabudowy z lat 70. i 80. XX w., a następnie podkreślono, że jednym z zagrożeń dla wartości zabytku jest „możliwość zabudowy w obszarze założenia” (pkt 19).

W świetle powyższego niezrozumiałe jest działanie organu pierwszej instancji, który ustalając zakres ochrony konserwatorskiej na podstawie decyzji nr 90/2017 z 25.01.2017 r., świadomie pominał obszar relacji przestrzennych w historycznym zespole budowlanym osiedla „Blok”. Argument przywołany w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, dotyczący lokalizacji na tym terenie wtórnej zabudowy, w ocenie organu drugiej instancji nie powinien mieć decydującego wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty – objęcia zabytku skuteczną ochroną prawną. Wtórne nawarstwienia, występujące na obszarze relacji przestrzennych omawianego zespołu można bowiem wyłączyć z ochrony zabytku obszarowego, co powinno znaleźć odwzorowanie w orzeczeniu decyzji i zostać wyjaśnione w jej uzasadnieniu.

Wyznaczenie granic ochrony w obrębie murów zewnętrznych budynków stoi też w sprzeczności treścią orzeczenia decyzji. W liście 141 obiektów uwzględniono także nieruchomości gruntowe. Sformułowanie „dom przy ulicy [nazwa i numer], na działce [numer]”, wprowadza niejasność, czy ochroną konserwatorską został objęty wyłącznie budynek położony na danej działce, czy budynek wraz z obszarem wskazanej działki. Jedynie w kilkunastu przypadkach granice działki pokrywają się z granicami murów obwodowych budynków. Ten stan rzeczy prowadzi do kolejnych nieściśłości w odniesieniu do zabudowy bliźniejszej, ponieważ połączone budynki położone są na różnych działkach, ale mają wspólne mury obwodowe, tak więc wyznaczona granica obejmuje mały, autonomiczny „zespół budowlany”.

Dodać należy, że organ odwoławczy pozbawiony był możliwości rozpatrzenia całości materiału dowodowego, wymienionego w treści zaskarżonej decyzji. W aktach sprawy przekazanych przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie znalazły się kopie, skany lub zdjęcia większości dowodów, które organ wskazał na str. 5 uzasadnienia decyzji. Trzeba więc wyjaśnić, że pomimo potencjalnej dostępności części publikacji w zasobach bibliotecznych, konieczne jest włączenie kopii ww. dowodów do akt sprawy, przede wszystkim z uwagi na obowiązek umożliwienia stronom zapoznania się i wypowiedzenia co do dowodów zgromadzonych w sprawie (art. 10 i 81 k.p.a.), a także w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnych (art. 15 k.p.a).

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 dy dyspozycją przepisu art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

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 (j.t. Dz. U. 2016 poz. 718 ze zm.) – wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji.

Z up. MINISTRA KULTURY
DZIEDZICTWA NARODOWEGO
PODKIERETARZ STAŁY
GERALNY KONSERWATOR ZABYTKÓW

dr hab. prof. IH PAN Magdalena Gawin

Otrzymują:
1. Miasto Ciechanów – repr. przez Prezydenta, pl. Jana Pawła II nr 6, 06-400 Ciechanów
2. **Pozostałe strony postępowania** na podstawie art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego – w **drodze obwieszczenia**:
   Urząd Miasta Ciechanowa, pl. Jana Pawła II nr 6, 06-400 Ciechanów
3. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (+ zwrot akt sprawy)
4. Kierownik Delegatury w Ciechanowie WUOZ w Warszawie
5. a/a DOZ
6. a/a

Do wiadomości:
1. Starosta Powiatu Ciechanowskiego, ul. 17-stycznia 7, 06-400 Ciechanów
2. Narodowy Instytut Dziedzictwa