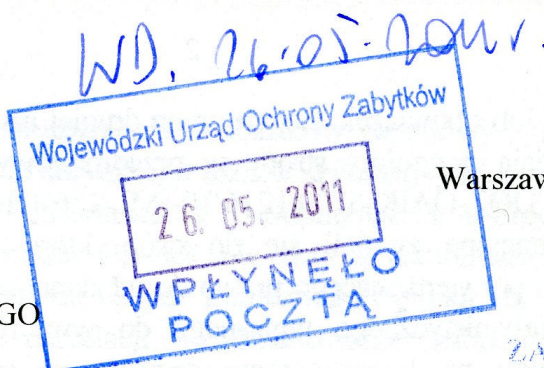




MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

DOZ-OAiK-6700/1216/10-[ML/186/10]



Warszawa, dnia 05 MAJ 2011

4034/2011

ZA ZWROTNYM
POTWIERDZENIEM ODBIORU

Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołań, które wnieśli: Bąk Danuta, Bąk Michał, Bogucki Wojciech, Całka Bożena, Cegielska Maria, Cegielski Marek, Gołąb Janusz, Gołąb Teresa, Gryz Alina, Gryz Jarosław, Hupert Marzenna, Hupert Piotr, Jobda Tadeusz, Jurczak Halina, Jurczak Zdzisław, Kowalska Agnieszka, Krawczak Małgorzata, Krodkiewska Barbara, Kupień Bożena, Kwiatkowska Elżbieta, Kwiatkowski Dariusz, Małkiewicz Adam, Małkiewicz-Banasiak Marlena, Moszczyński Paweł, Pałac Stanisław, Parol-Kosicka Halina, Podolak Barbara, Poszytek Adam, Poszytek Wiesława, Pożarowski Roman, Raniecka Monika, Raniecki Marcin, Rudzki Piotr, Sawicka Maria, Sawicki Piotr, Siejka Wawrzyniec, Skorek Aneta, Skorek Henryk, Skrzypińska Izabella, Stefaniak Czesław, Stefaniak Krystyna, Szewczyk Jacek, Szewczyk Urszula, Tober Grażyna, Uchowicz Wojciech, Uchowicz-Wierzbicka Maria, Warpas Jolanta, Wojtucka Anna, Wyszomirski Bogdan, Zakrzewska Krystyna, Zatyka Teresa, Zwierz Marek, Parafia Rzymskokatolicka p.w. św. Wincentego a Paulo, Gmina Miasta Otwock – reprezentowana przez Prezydenta Miasta Otwock, Powiat Otwock – reprezentowany przez Starostę Powiatu w Otwocku,

- od decyzji nr 1023/2010 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 28.09.2010 r., znak: WD.4164-1/1/10, wpisującej do rejestru zabytków układ urbanistyczny miasta Otwock, powstały w latach 1877-1939, ukształtowany w obrębie czterech zasadniczych obszarów (nazwy zwyczajowe): Świder Zachodni, Śródmieście, Soplicowo, Śródborów, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym do tej decyzji - działając na podstawie 6 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 9 ust. 1, art. 89 pkt 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zmianami) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2 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 1023/2010 z dnia 28.09.2010 r., wpisał do rejestru zabytków układ urbanistyczny miasta Otwock, powstały w latach 1877-1939, ukształtowany w obrębie czterech zasadniczych obszarów (nazwy zwyczajowe): Świder Zachodni, Śródmieście, Soplicowo, Śródborów. Granice ww. układu zostały określone w załączniku graficznym do tej decyzji. Decyzja ta została skierowana do Prezydenta Miasta Otwocka oraz Starosty Powiatu Otwockiego. Pozostałym stronom postępowania decyzję tę doręczono w drodze obwieszczenia, wywieszonego w Urzędzie Miasta w terminie 1.10.2010 r. – 4.02.2011 r. oraz na stronie internetowej Miasta, a także Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Odwołanie od decyzji nr 1023/2010 z dnia 28.09.2010 r., z zachowaniem ustawowego terminu, wnieśli: Parafia Rzymskokatolicka p.w. św. Wincentego a Paulo, Gmina Miasta Otwock – reprezentowana przez Prezydenta Miasta Otwock, Powiat Otwock – reprezentowany przez Starostę Powiatu w Otwocku oraz osoby fizyczne, których pełną listę przywołano w komparycji niniejszej decyzji.

Jak stanowi art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu

na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem organ drugiej instancji był zobligowany do ustalenia czy ww. osoby posiadają przymioty strony w przedmiotowym postępowaniu. Pismem z dnia 7.01.2011 r., znak: DOZ-OAiK-6700/1216/10-[ML/186/1/10], organ prowadzący niniejsze postępowanie administracyjne zwrócił się do osób, które wniosły przedmiotowe odwołania o przesłanie dokumentu potwierdzającego prawo do władania nieruchomością, wchodzącą w skład zabytkowego układu urbanistycznego wpisanego do ww. rejestru, w granicach oznaczonych w załączniku graficznym nr 1 zaskarżonej decyzji, we wskazanym 14-dniowym terminie. W odpowiedzi na to pismo ww. osoby przesłały żądane dokumenty, tym samym wykazując, iż posiadają przymioty strony w niniejszym postępowaniu (dokumenty w aktach sprawy).

W toku postępowania odwoławczego organ drugiej instancji stwierdził, iż zaskarżona decyzja jest wadliwa, bowiem nieprecyzyjnie określa przedmiot i zakres ochrony konserwatorskiej, a także niedostatecznie wyjaśnia przesłanki decydujące o dokonaniu wpisu przedmiotowego obszaru układu urbanistycznego do rejestru zabytków, uchybiając tym samym przepisom art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.

Postępowanie administracyjne w sprawie wpisania do rejestru zabytków ww. układu, zostało wszczęte z urzędu pismem z dnia 11.01.2010 r., do którego dołączono załącznik graficzny – określający granice obszaru, wobec którego wszczęto postępowanie administracyjne oraz tekstowy nr 2 – określający zakres i cel ochrony konserwatorskiej na tym terenie. Jednocześnie, wobec faktu, iż główne dowody w sprawie zostały wytworzone przez organ przed wszczęciem postępowania, pismem tym powiadomiono również o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz możliwości zgłoszenia uwag, wniosków i dowodów ww. sprawie. Pismo to zostało stronom ogłoszone w drodze obwieszczenia, stosownie do przepisu art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez wywieszenie w Urzędzie Miasta Otwocka. W toku prowadzonego postępowania organ pierwszej instancji w sprawach jednostkowych udzielał informacji dotyczących przedmiotowej sprawy, a także uczestniczył w spotkaniu z mieszkańcami Otwocka w dniu 26.02.2010 r., po którym na stronie internetowej Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie został umieszczony tekst przybliżający mieszkańcom zabytkowych obszarów zagadnienia związane z problematyką wprowadzenia prawnej ochrony zabytkowych założeń urbanistycznych.

Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie następujących dowodów: ustaleń dokonanych po analizie materiałów archiwalnych, opracowania weryfikującego zasoby zabytkowej zabudowy w granicach administracyjnych Otwocka, autorstwa mgr E. Kalnoj-Ziajkowskiej i mgr M. Kruczyńskiej (Warszawa 2007) oraz oględzin terenu Otwocka, dokonanych w dniu 26.08.2008 r. i w dniu 2.09.2008 r.

W zaskarżonej decyzji Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że przedmiotem ochrony jest historyczny układ urbanistyczny Miasta Otwock, powstały w latach 1877-1939, ukształtowany w obrębie czterech zasadniczych obszarów (o nazwach zwyczajowych): Świder Zachodni, Śródmieście, Soplicowo i Śródborów - w granicach określonych w załączniku graficznym. Jednocześnie organ ten umorzył postępowanie w sprawie wpisania do rejestru zabytków części miasta, którego obszar był wskazany w załączniku do pisma wszczynającego ww. postępowanie, a nie został objęty ochroną konserwatorską.

Po analizie materiału dowodowego oraz treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji, organ drugiej instancji stwierdził, że granice wpisu są oznaczone, w sposób budzący duże wątpliwości, a sama decyzja jest wewnętrznie sprzeczna w określeniu przedmiotu i zakresu ochrony konserwatorskiej.

Przede wszystkim należy wskazać, iż historyczne granice miasta Otwock są znacznie szersze niż te wskazane w piśmie wszczynającym postępowanie w sprawie wpisania do rejestru zabytków *historycznego układu urbanistycznego miasta Otwock*. Organ ochrony zabytków ograniczył się

w omawianym postępowaniu do wyróżnienia 4 obszarów zabudowy – stanowiących „dzielnice” Otwocka, które są jedynie częścią *historycznego układu urbanistycznego miasta Otwock*. Wskazane obszary: 1- Świder Zachodni, 2-Śródmieście, 3-Soplicowo i 4-Śródborów, chociaż leżące w granicach administracyjnych miasta Otwock nie tworzą jednolitego układu urbanistycznego. Z treści zaskarżonej decyzji i jej załącznika graficznego wynika, iż każdy z tych obszarów reprezentuje odmienny sposób parcelacji i kształtowania zabudowy. **Świder Zachodni**, zdeterminowany jest uwarunkowaniami krajobrazowymi, wpisanymi w bieg rzeki Świder i charakteryzuje się luźną zabudową o swobodnej lokalizacji, na nieznormalizowanych parcelach, a przebieg ulic w tym rejonie nie podlega żadnej przemyślanej kompozycji. **Śródmieście** charakteryzuje się nieregularną siatką ulic, a o kształtowaniu zabudowy przesądza specyfika danego kwartału - od mocno zagęszczonej zabudowy mieszkalnej i użyteczności publicznej wzdłuż linii kolejowej powstałej w rozdrobnionej parcelacji, po luźną zabudowę mieszkalną sytuowaną na dużych zalesionych działkach. **Soplicowo** stanowi pełną koncepcję przestrzenną miasta-ogrodu, jako kolonii urzędniczej, gdzie czytelny jest promienisty układ ulic, odchodzących od osi ulicy położonej w centrum tego osiedla. Układ ten zachował w znacznym stopniu pierwotną parcelację o znormalizowanej powierzchni działek (odmiennej dla każdej z części osiedla), która winna przesądzać o gęstości zabudowy na tym terenie (dotychczas słabo zurbanizowanym), charakteryzującym się silnym udziałem zieleni leśnej. **Śródborów**, w zamierzeniu projektowym również realizującym koncepcję miasta-ogrodu, w odmianie miasta-parku leśnego, wykorzystuje naturalne zalesienie i charakteryzuje się systematyczną siatką ulic i dróg oraz luźną zabudową na dużych działkach przy znacznym udziale terenów zielonych.

Jak wynika z rysu historycznego, przywołanego w omawianej decyzji, poszczególne obszary związane są także z innym etapem rozwoju miasta Otwocka, od Świdra Zachodniego i części Śródmieścia, reprezentujących pierwotne funkcje tych osiedli – letniskowe i uzdrowiskowe z przełomu XIX i XX wieku, po Soplicowo i Śródborów, realizujące ideę miasta-ogrodu w latach 20. tych XX wieku. Jednakże co istotne, dwa ostatnie założenia zdają się być twórcami „satelickimi” w odniesieniu do *historycznego* miasta Otwock (prawa miejskie uzyskał w 1916 r.), bowiem wskazano, że zostały włączone w granice tego miasta dopiero w latach 50. XX wieku.

W przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji nie wskazał wprost wartości zabytkowej układu urbanistycznego, tworzonego przez 4 odrębne obszary. Podkreślił natomiast, iż na tych terenach zidentyfikowano *spójność historycznego pejzażu tzn. czytelność relacji pomiędzy zachowaną historyczną zabudową i jej przyrodniczym otoczeniem, z jak najmniejszym udziałem elementów dysharmonizujących*. Z tak sformułowanego kryterium nie można jednak wywieść przedmiotu ochrony wskazanego w orzeczeniu ww. decyzji. Nie jest bowiem jasne, czy wartością całego układu objętego wpisem jest wzajemna relacja poszczególnych obszarów „dzielnic”, czy relacja przestrzenna pomiędzy wszystkimi budynkami położonymi na tych terenach i czy jest to zasada ogólna, czy dotyczy jedynie zabudowy w obrębie jednego z obszarów. W przypadku wskazania, w dalszej części uzasadnienia omawianej decyzji, wartości niematerialnej *osiedla – ogrodu* nie wyjaśniono też, czy termin ten odnosi się do całego obszaru objętego wpisem, czy tylko do Soplicowa i Śródborowa, nie skonkretyzowano też jaką niematerialną wartość przedstawia omawiany układ.

W kontekście powyższego trzeba również zwrócić uwagę, że w zaskarżonej decyzji bardzo marginalnie odniesiono się do istotnego elementu wszystkich wpisanych do rejestru zabytków obszarów Otwocka – zieleni. Formy zaprojektowanej zieleni to jedna z głównych cech decydujących o charakterze, a także niekiedy o wartości danego układu urbanistycznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ odwoławczy powziął wątpliwość, czy wskazane w orzeczeniu cztery obszary zabudowy istotnie tworzą wskazany w orzeczeniu zaskarżonej decyzji *układ urbanistyczny miasta Otwocka, powstały w 1877 – 1939 r.* W konsekwencji należy stwierdzić, iż niejasne są kryteria uznania tych obszarów za spójny układ urbanistyczny. W aktach sprawy nie znajduje się żaden dowód, który wskazywałby na przeprowadzenie analizy wartości urbanistycznych poszczególnych obszarów w kontekście wyodrębnienia ich z granic całego miasta Otwocka, jako jednolitego zabytku urbanistycznego. Rys historyczny przywołany w zaskarżonej decyzji wykazuje

ponadto, że obszary te nie obrazują historycznego rozwoju miasta w sposób ciągły, a tym samym nie wiadomo jakie założenie urbanistyczne ma upamiętniać i zachować wyodrębniony ww. decyzją zabytek: czy koncepcję Otwocka o tradycji letniskowej, Otwocka – uzdrowiska, czy Otwocka Miasta-Ogrodu. W świetle powyższego, w celu doprecyzowania zarówno przedmiotu ochrony, jak i jego wartości zabytkowych, zdaniem organu drugiej instancji niezbędna jest ponowna analiza walorów urbanistycznych poszczególnych obszarów oraz rozważenie wpisania ich do rejestru zabytków odrębnymi decyzjami administracyjnymi.

W ocenie organu drugiej instancji koniecznym jest także doprecyzowanie granic tych obszarów wpisanych do rejestru, poprzez określenie ich przebiegu nazwami ulic, tak aby orzeczenie tej decyzji było spójne z jej załącznikiem graficznym. Istotne jest to wobec dużej szczegółowości planu miasta, który został użyty w pomniejszeniu jako załącznik graficzny, co w konsekwencji powoduje jego nieczytelność, a w przyszłości może rodzić niejasności dla użytkowników nieruchomości położonych przy granicach obszaru objętego wpisem.

Z akt sprawy nie wynika, z jakich przyczyn granice poszczególnych obszarów zostały ograniczone w toku prowadzonego postępowania przez organ pierwszej instancji. Postępowanie to zostało wszczęte w odniesieniu o szerszego obszaru każdej z omawianych „dzielnic” Otwocka, natomiast do rejestru zabytków wpisano ich „okrojone” tereny. Wprawdzie w odniesieniu do terenów nieobjętych ostatecznie wpisem Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków umorzył postępowanie, niemniej w orzeczeniu zaskarżonej decyzji nie wskazał, o które tereny chodzi, a w uzasadnieniu nie podał przyczyn tego umorzenia. Umorzenie postępowania w omawianej części, wymaga uzasadnienia wobec faktu, iż podstawą do wszczęcia postępowania oraz do wydania decyzji jest ten sam materiał dowodowy, wytworzony w przed datą wszczęcia ww. postępowania. Z akt sprawy nie wynika, żeby były prowadzone jakieś dodatkowe ustalenia w tym zakresie w toku postępowania prowadzonego przez organ pierwszej instancji. Zatem nie są znane przesłanki i kryteria, przesądzające o umorzeniu postępowania w tej części. W tym miejscu należy też wskazać, iż umorzenie postępowania w trybie art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest możliwe jedynie po stwierdzeniu jego bezprzedmiotowości, natomiast w przypadku ustalenia braku przesłanek do objęcia ochroną konserwatorską części ww. terenów, organ pierwszej instancji winien w drodze decyzji, wydanej na podstawie art. 104 Kpa, orzec o odstąpieniu od objęcia ochroną prawną tej części obszarów.

Konieczne jest też szczegółowe wskazanie granic obszarów, co do których postępowanie zostało umorzone, ponieważ w terminie użytym w orzeczeniu ww. decyzji - *obszar (...) położony jest poza granicami ww. układu określonego niniejszą decyzją* – zawiera się także ta część miasta, która w ogóle nie była przedmiotem postępowania, co bez pełnych akt sprawy nie jest możliwe do zweryfikowania.

Należy także wskazać, iż z załącznika graficznego do zaskarżonej decyzji wynika, że ochroną konserwatorską został objęty teren znajdujący się w granicach ulic: Narutowicza – Kubusia Puchatka – Róż (obszar Śródborów), co do którego nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne, wedle załącznika do pisma z dnia 11.01.2010 r. Zatem w tym zakresie zaskarżona decyzja wykracza poza ramy prowadzonego postępowania.

Wpisując omawiane obszary do rejestru zabytków jako układ urbanistyczny miasta Otwocka, powstały w latach 1877-1939, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, że ochroną prawną objęta jest *wskazana przestrzeń historycznie ukształtowana inkorporująca poszczególne zabytki oraz ich wzajemny układ względem siebie. Obok koniecznej do zachowania wartości niematerialnej tj. założenia osiedla-ogrodu wzmoczonej ochronie podlegają te zabytki nieruchome wchodzące w skład zabytkowego układu, które posiadają samoistną wartość zabytkową.*

Tak wskazany przedmiot i zakres ochrony budzi wiele wątpliwości. W pierwszym rzędzie, przedmiot ochrony określono jako układ urbanistyczny miasta Otwocka, co odpowiada ustawowej definicji zawartej w przepisie art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (przywołanym również w zaskarżonej decyzji), stosownie do którego jest to

przestrzenne założenie miejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu trwałe zachowanie historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej tego układu. Oznacza to między innymi zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów i linii zabudowy oraz zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących sylwetę całego układu. W przypadku objęcia ochroną konserwatorską założenia urbanistycznego, zabytkiem jest sama koncepcja urbanistyczna w ogólności. Przedmiotem ochrony jest więc koncepcja (układ urbanistyczny), a nie poszczególne rzeczy (nieruchomości) na obszarze objętym wpisem do rejestru zabytków. Objęcie ochroną układu urbanistycznego nie oznacza samo przez się, że ochrona ta rozciąga się na poszczególne obiekty tego układu. Wpisany jest bowiem dany obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy, ale niekoniecznie wszystkie jego elementy ochronie podlegają. Nawet jeżeli poszczególne nieruchomości położone na chronionym terenie wyznaczają jego historyczny charakter i nadają mu walor, który decyduje o konieczności objęcia ochroną całego układu zabudowy, to ochrona tego terenu nie oznacza ochrony takich składników układu, ponadto w decyzji o wpisie do rejestru zabytków historycznego układu nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz jego granice. Wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza zatem, iż wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość zabytkową, powinny być oddzielnie objęte ochroną. Ma to podstawy w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, według którego wpis do rejestru historycznego układu historycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych. Powyższa wykładnia dotyczy kwestii będących wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, których stanowisko reprezentuje m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.04.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 27/09.

Organ drugiej instancji nie może zgodzić się więc ze wskazaniem, iż na mocy omawianej decyzji *wzmoczonej ochronie podlegają zabytki nieruchome wchodzące w skład zabytkowego układu, które posiadają samoistną wartość zabytkową*. Z powyższego sformułowania organu pierwszej instancji nie wynika też, jaki przepis prawa będzie stanowił podstawę do *wzmoczonej ochrony* i na czym taka ochrona będzie polegała. Nieruchomości wchodzące w skład zabytku urbanistycznego istotnie stanowią jego substancję zabytkową, jednakże ich ochrona ogranicza się do skali, bryły i formy, a także lokalizacji w określonym układzie, natomiast nie dotyczy wystroju wewnętrznego i architektonicznego takiego budynku. Nie stanowi też nakazu uzupełniania zabudowy w konkretnym materiale budowlanym. Jednocześnie nie zapewniając organowi ochrony zabytków możliwości korzystania z pełnego wachlarza działań z zakresu nadzoru konserwatorskiego, a w szczególności wyklucza prowadzenie czynności wobec poszczególnych nieruchomości, których podstawą jest przepis art. 49 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z wyżej cytowanego sformułowania nie wynika także o jaki katalog obiektów chodzi. Czy katalog ten zawiera wszystkie obiekty powstałe na przedmiotowych terenach w latach 1877 – 1939 oraz jakie kryteria określają ich *samoistną wartość zabytkową*. Sformułowanie to w obecnej formie sugeruje bowiem, że dotyczy willi i budynków wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, ponieważ w odniesieniu do nich zostały już stwierdzone *samoistne wartości zabytkowe*. Wobec powyższego, o ile intencją organu pierwszej instancji była ochrona historycznej zabudowy Otwocka, organ ten winien rozważyć odrębny wpis jej do rejestru jako zespołu budowlanego, bądź indywidualnych wpisów budynków o wartościach zabytkowych. W obecnym kształcie omawiana decyzja, poza trudnością określenia jakie zabytkowe obiekty ewentualnie podlegają ochronie konserwatorskiej, może w konsekwencji prowadzić do niewłaściwego określenia praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, dotyczących zakresu sprawowanej opieki i utrzymania takich obiektów.

W odniesieniu do zarzutów powtarzających się w odwołaniach należy wskazać, iż sposób zawiadamiania poprzez obwieszczenie o czynnościach organu w przedmiotowym postępowaniu jest zgodny z przepisem art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez

obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czterech dni od dnia publicznego ogłoszenia.

W omawianej sprawie przepisem szczególnym, na który powołuje się powyższa norma prawna jest art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do ww. przepisu 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.

Kwestie te były także przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, bezpośrednio kształtujących poglądy wyrażane w aktualnym orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13.01.2009 r. (sygn. akt II OSK 1635/07), stwierdził, iż „doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego (np. art. 49 Kpa 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. W obwieszczeniu tym powinna się także znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym zebrany w sprawie. I to jest jedyny obowiązek, jaki spoczywa na organie względem strony w toku postępowania wyjaśniającego. Zatem ze względu bowiem na fakt, że organ nie ma obowiązku ustalania kręgu stron postępowania, zwolniony jest on również z obowiązku informowania ich o dacie i miejscu przeprowadzenia dowodu np. z opinii biegłego”. Natomiast w podobnej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22.06.2007 r. (sygn. akt I SA/Wa 334/06) wskazując, iż „ustawodawca nie sprecyzował i nie nałożył na organ stosujący formę zawiadamiania stron przez obwieszczenie o podejmowanych czynnościach żadnych szczególnych wymogów, jakim powinno to obwieszczenie odpowiadać”. Zatem należy stwierdzić, iż w tym zakresie organ pierwszej instancji umożliwił stronom czynny udział w prowadzonym postępowaniu, a zarzuty zawarte w odwołaniach są nietrafne, bowiem zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym jest jej prawem, natomiast nieskorzystanie z niego nie wstrzymuje takiego postępowania.

Natomiast w odniesieniu do treści odwołania Gminy Miasta Otwock trzeba wyjaśnić, iż w przedmiotowej sprawie, z punktu widzenia ochrony zabytków, znikome znaczenie ma fakt uzgodnienia przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków „Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Otwock”, które zawiera zbiory danych dotyczące zabytków wpisanych do rejestru oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Stosownie bowiem do przepisu art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium nie jest aktem prawa miejscowego. Tym samym ustalenia ww. studium nie spełniają wymogu art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto, gminna ewidencja zabytków również nie stanowi odrębnej formy ochrony zabytków, które wprost określa przepis art. 7 tej ustawy.

Reasumując, organ drugiej instancji stwierdził, że orzeczenie organu ochrony zabytków nie może pozostawiać wątpliwości co do przedmiotu i zakresu ochrony prawnej wynikającej z wpisu do rejestru zabytków, a decyzja administracyjna w tej sprawie winna być spójna we wszystkich swoich częściach. Wymogów tych nie spełnia decyzja nr 1023/2010 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 28.09.2010 r. W związku z powyższym należy stwierdzić, że wobec konieczności przeprowadzenia w znacznej części postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do właściwego ustalenia przedmiotu decyzji o wpisie do rejestru zabytków, organ odwoławczy zmuszony jest uchylając zaskarżoną decyzję w całości, skierować niniejszą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji w sposób wskazany w uzasadnieniu, zgodnie z zapisem art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w rozstrzygnięciu.

Z up. MINISTRA KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
SEKRETARZ STANU
GENERALNY
KONSERWATOR ZABYTKÓW

Piotr Zuchowski

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.



Z up. MINISTRA KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
SEKRETARZ STANU
GENERALNY
KONSERWATOR ZABYTKÓW

Piotr Zuchowski

Otrzymują:

1. Bąk Danuta,
2. Bąk Michał,
3. Bogucki Wojciech,
4. Całka Bożena,
5. Cegielska Maria,
6. Cegielski Marek,
7. Gołąb Janusz,
8. Gołąb Teresa,
9. Gryz Alina,
10. Gryz Jarosław,
11. Hupert Marzenna,
12. Hupert Piotr,
13. Jobda Tadeusz,
14. Jobda Małgorzata,
15. Jurczak Halina,
16. Jurczak Zdzisław,
17. Kowalska Agnieszka,
18. Krawczak Małgorzata,
19. Krodkiewska Barbara,
20. Kupień Bożena,
21. Kwiatkowska Elżbieta,
22. Kwiatkowski Dariusz,
23. Małkiewicz Adam,
24. Małkiewicz-Banasiak Marlena,
25. Moszczyński Paweł,
26. Pałac Stanisław,
27. Parol-Kosicka Halina,
28. Podolak Barbara,
29. Poszytek Adam,
30. Poszytek Wiesława,
31. Pożarowski Roman,
32. Raniecka Monika,
33. Raniecki Marcin,

34. Rudzki Piotr,
35. Sawicka Maria,
36. Sawicki Piotr,
37. Siejka Wawrzyniec,
38. Skorek Aneta,
39. Skorek Henryk,
40. Skrzypińska Izabella,
41. Stefaniak Czesław,
42. Stefaniak Krystyna,
43. Szewczyk Jacek,
44. Szewczyk Urszula,
45. Tober Grażyna,
46. Uchowicz Wojciech,
47. Uchowicz-Wierzbicka Maria,
48. Warpas Jolanta,
49. Wojtucka Anna,
50. Wyszomirski Bogdan,
51. Zakrzewska Krystyna,
52. Zatyka Teresa,
53. Zwierz Marek,
54. Parafia Rzymsko-Katolicka p.w. św.
Wincentego a Paulo, ul. Kopernika 1, 05-400
Otwock
55. Gmina Miasta Otwock – repr. przez Prezydenta
Miasta Otwock, ul. Armii Krajowej 5, 05-400
Otwock
56. Powiat Otwock – repr. przez Starostę Powiatu
w Otwocku, ul. Górna 13, 05-400 Otwock
57. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator
Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373
Warszawa
58. pozostałe strony postępowania w drodze
obwieszczenia
59. a/a

Do wiadomości:

1. Dariusz Kołodziejczyk - Przewodniczący Rady Miasta Otwocka, ul. Armii Krajowej 5, 05-400 Otwock
2. Zespół Szkół nr 1 w Otwocku, ul. Słowackiego 4/10, 05-400 Otwock
3. Narodowy Instytut Dziedzictwa, ul. Szwoleżerów 9, 00-464 Warszawa