



**ZA ZWROTNYM
POTWIERDZENIEM ODBIORU**

Departament Ochrony Zabytków

DOZ-OAiK- 6700/17/13 – [ML/67/13]

Warszawa, dnia

20 SIE 2013

Szanowny Pan
Piotr Urban
Burmistrz Leżajska
ul. Rynek 1, 37-700 Leżajsk

Szanowny Panie,

Działając na podstawie art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uprzejmie proszę o ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie miasta Leżajsk, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 12.08.2013 r., znak: DOZ-OAiK-6700/17/13-[ML/67/13], uchylił decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 15.11.2012 r., znak: UOZ-4-5130.185.2012, wpisującą do rejestru zabytków pod numerem A-889, historyczny układ urbanistyczny miasta Leżajsk, jednocześnie przekazał przedmiotową sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Z poważaniem

Z up. DYREKTORA
Departamentu Ochrony Zabytków
NACZELNIK WYDZIAŁU

Ewa Bortkiewicz

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a



MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO



Warszawa, dnia 12 SIE. 2013

DOZ-OAiK-6700/17/13 - [ML/67/13]

Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania Gminy Leżajsk, reprezentowanej przez Burmistrza, z dnia 29.11.2012 r. (data wpływu: 4.01.2013 r.) od decyzji Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 15.11.2012 r., znak: UOZ-4-5130.185.2012, wpisującej do rejestru zabytków pod numerem A-889, historyczny układ urbanistyczny miasta Leżajsk, 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

Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków decyzją z dnia 15.11.2012 r., wpisał do rejestru zabytków pod numerem A-889, historyczny układ urbanistyczny miasta Leżajsk. W orzeczeniu ww. decyzji podkreślono, iż historyczny układ urbanistyczny miasta Leżajsk jest określony następującymi elementami:

- historycznie ukształtowaną konfiguracją terenu;
- układem parcelacyjnym – w dalszej części orzeczenia wskazano, iż dotyczy to historycznych podziałów gruntów, wielkości i kształtu działek;
- układem komunikacyjnym ulic, placów i ciągów pieszych – w dalszej części orzeczenia wskazano, iż dotyczy to ich przebiegu, szerokości oraz historycznie utrwalonych linii zabudowy;
- historyczną zabudowę miasta i historycznymi obiektami infrastruktury technicznej – w dalszej części orzeczenia wskazano, iż dotyczy to historycznie ukształtowanych parametrów, a w szczególności gabarytów, ukształtowania brył wraz z kształtami i pokryciem dachów, konstrukcyjnych i stylistycznych podziałów elewacji, wystroju elewacji oraz wysokości kondygnacji, a także „kondycji technicznej”;
- historyczną „małą architekturą”;
- zielenią komponowaną – w dalszej części orzeczenia wskazano, iż dotyczy to w szczególności jej granic, kompozycji wewnętrznych i starodrzewu.

Granice ww. układu zostały określone w załączniku graficznym, stanowiącym integralną część tej decyzji, jednakże w orzeczeniu dokonano opisu tych granic, uprzednio precyzując, że: „Granica ochrony jest linią ciągłą. Dla uczynienia wpisywanego obszaru został on podzielony na trzy „strefy”: Podklasztor, ul. Mickiewicza i Staromieście. Miejsca łączące poszczególnych stref zaznaczono na mapie okręgami”. Opis granic stosuje się do tego podziału na strefy, które zostały uznane za „obszary umowne” tj. **Strefa I. Podklasztor** – „na północ od potoku Jagódka włącznie”; **Strefa II. ul. Mickiewicza** – „obejmujący teren zabudowy od potoku Jagódka do ul. 28-Maja; wraz z od północy fragmentem ul. św. Jana z Dukli, ul. Słowackiego oraz fragmentem ul. Sanowej”; **Strefa III. Staromieście** – „obejmujący teren zabudowy, pierwotny teren lokacji miasta, zespół starościński, cmentarze”. Decyzja ta została skierowana do Burmistrza Leżajska oraz Starosty

Powiatu Leżajskiego. Pozostałym stronom postępowania decyzję tę doręczono w drodze obwieszczenia, wywieszonego w Urzędzie Miasta w terminie 3.12.2012 r. – 17.12.2012 r. Ogłoszenie ponadto było dostępne w siedzibie Delegatury w Rzeszowie WUOZ w Przemyśle, Starostwie Powiatu Leżajskiego oraz na stronie internetowej Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Odwołanie od decyzji Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 15.11.2012 r., z zachowaniem ustawowego terminu, wniosła Gmina Leżajsk, reprezentowana przez Burmistrza. Skarżący zarzucił Podkarpackiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków, że wydając ww. decyzję naruszył przepis art. 9 ust. 1, w związku z art. 3 pkt 1, 2 i 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - poprzez dokonanie wpisu do rejestru zabytków w sytuacji, w której nie zostały spełnione ustawowe przesłanki dla dokonania takiego wpisu; a także w związku z art. 7 pkt 1 ww. ustawy oraz art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny - poprzez ograniczenie praw własności przysługujących członkom Gminy Miasto Leżajsk w sytuacji, w której nie było to niezbędne celem zabezpieczenia ważnego interesu publicznego w postaci ochrony zabytków. Ponadto, Burmistrz Leżajska zarzucił organowi ochrony zabytków naruszenie: przepisu art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, polegające na prowadzeniu postępowania w sposób naruszający zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej; zasady prawdy obiektywnej tj. art. 7 Kpa; zasady zupełności postępowania dowodowego tj. art. 80 w związku z art. 7 i art. 77 § 1 Kpa. Jednym z argumentów podnoszonych ww. odwołaniu jest opinia, iż do rejestru zabytków został wpisany historyczny układ urbanistyczny, bez analizy w jakim stopniu układ ten jest zachowany, bowiem organ ochrony zabytków nie odniósł się „w ogóle do okresu wojennego i powojennego, ani też czasów współczesnych”, w przeciągu których „nastąpiły nieodwracalne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, które zmieniły jego układ urbanistyczny na istniejący obecnie”. Odwołujący się, uznał przy tym, że „bez analizy wskazanego okresu, bez wyjaśnienia i wskazania, jakie elementy założeń urbanistycznych faktycznie istnieją nadal, a które uległy bezpowrotnemu zniszczeniu, nie sposób przesądzić o istnieniu nadal ukształtowanego układu urbanistycznego miasta, wyznaczyć jego granic i określić jego zakres, a tym samym prawidłowo orzec o jego objęciu wpisem do rejestru zabytków”. W dalszej części odwołania Skarżący podkreślił również, że wiele z obiektów lub zespołów historycznych już jest chronionych poprzez indywidualne wpisy do rejestru zabytków lub ustaleniami w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazał, iż organ ochrony zabytków nie wykazał, aby wynikająca z decyzji z dnia 15.11.2012 r. ochrona konserwatorska była niezbędna dla wyznaczonego w niej terenu, co narusza zasadę proporcjonalności ingerencji w prawo własności, zawartą w Konstytucji RP. Ponadto, stwierdzono, iż ochrona konserwatorska winna być skuteczna i gwarantować rzeczywistą realizację zamierzonego celu, a w swoim zakresie być jak najmniej uciążliwa dla podmiotów, których prawa ulegają w jej efekcie ograniczeniu. Skarżący podniósł w treści odwołania, że Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków „nie wskazał jakie to cechy, występujące na terenie objętym wpisem powodują, iż odpowiada on legalnej definicji historycznego układu urbanistycznego”, a także zarzucił ww. organowi, iż ten nie zgromadził wystarczającego materiału dowodowego w sprawie. Jednocześnie Odwołujący się wskazał, że: „w uzasadnieniu organ w żaden sposób nie odniósł się do zarzutów i zastrzeżeń kierowanych w przedmiotowej sprawie przez władze Gminy Miasto Leżajsk, jak i mieszkańców w formie pisemnej”, co narusza art. 8 Kpa, w myśl którego postępowanie administracyjne należy prowadzić w taki sposób „aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody”.

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, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 7 Kpa, 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. Stosownie do przepisu art. 77 § 1 Kpa organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Natomiast art. 107 § 3 Kpa 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 przedmiotowej sprawie Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków działał na podstawie przepisu 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 17.11.2011 r., do którego dołączono załącznik graficzny. Zawiadomienie o wszczęciu ww. postępowania zostało ogłoszone w drodze obwieszczenia. W wyniku powyższego zawiadomienia, do Delegatury w Rzeszowie WUOZ w Przemyśle wpłynęły uwagi Burmistrza Leżajskiego, Starosty Powiatu Leżajskiego oraz osób fizycznych, odnoszące się do konieczności uwzględnienia obecnych podziałów gruntowych oraz wyłączenia budynków współczesnych z granic wpisu do rejestru zabytków. W związku z ww. uwagami organ ochrony zabytków pismem z dnia 19.12.2011 r. wystąpił do Narodowego Instytutu Dziedzictwa OT w Rzeszowie o wydanie opinii w sprawie zgłoszonych wniosków o korektę granic ochrony konserwatorskiej. W opinii z dnia 23.01.2012 r. odniesiono się do ww. wniosków. W dniu 2.03.2012 r. w Urzędzie Miasta Leżajskiego odbyło się spotkanie z przedstawicielami Delegatury w Rzeszowie WUOZ w Przemyśle, podczas którego zaprezentowano i omówiono celowość wpisania zabytkowego układu urbanistycznego miasta Leżajsk do rejestru zabytków; omówiono problemy wiążące się z dokonaniem takiego wpisu; uzasadniono przebieg proponowanych do wpisu granic ochrony konserwatorskiej i wskazano, iż uwzględniono dwa postulaty dotyczące „zawężenia granic ochrony konserwatorskiej – dot. obszaru przy ul. Sanowej i dz. 2820 przy ul. 28 Maja”. Ze spotkania sporządzono notatkę służbową (w aktach sprawy). Pismami datowanymi na 24.04.2012 r. oraz 30.04.2012 r. Kierownik Delegatury w Rzeszowie WUOZ w Przemyśle odniósł się w sposób ogólny do zgłoszonych uwag Burmistrza Leżajskiego, Starosty Powiatu Leżajskiego oraz osób fizycznych. Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego oraz możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz zgłoszenia uwag, wniosków i dowodów ww. sprawie, ogłoszono w drodze obwieszczenia.

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

1. W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków wpisując do rejestru zabytków historyczny układ urbanistyczny miasta Leżajsk, wyróżnił jego trzy tzw. „strefy” (obszary umowne), tj. Podklasztor, ul. Mickiewicza i Staromieście. W uzasadnieniu swojej decyzji z dnia 15.11.2012 r. wskazał, że: „zawarty pomiędzy ww. granicami obszar przeznaczony do objęcia decyzją o wpisie do rejestru zabytków jest terenem ukształtowanym w XVI w. z elementami rozwiniętymi w ostatniej ćwierci XVII., a także w XIX i XX w.”. Następnie stwierdził: „Obecny układ historyczny Leżajskiego składa się z dwóch wyróżniających się organizmów przestrzennych jakimi są: - miasto lokacyjne wraz z zespołem starościńskim oraz przedmieściami; klasztor oo. Bernardynów z otaczającą go zabudową – dzielnicą zwaną Podklasztor. Te samoistne zespoły od początku swojego powstania naturalnie ku sobie ciążące, w wyniku procesów przestrzennych zrosły się ze sobą w jeden układ urbanistyczny. Łącznikiem był trakt biegnący

z kierunku Jarosławia na Sandomierz, którego część stanowi obecna ul. Mickiewicza z powstałą wzdłuż niej zabudową”.

W dalszej części uzasadnienia została przywołana historia lokacji Leżajska z opisem jego ukształtowania, ze wskazaniem istotnych zespołów sakralnych oraz przebiegu umocowań ziemnych. W dziejach miasta – odnoszącego się nadal do miasta lokacyjnego – organ wyróżnił też okres odbudowy i zmian tkanki miejskiej po wielkim pożarze w 1906 r. Następnie opisano charakterystyczne elementy budowlane, które zlokalizowane są wzdłuż ul. Mickiewicza – dawnego traktu handlowego i pielgrzymiego, uznanego za Łącznik „dwóch wyróżniających się organizmów przestrzennych”. Przywołano krótką historię zespołu klasztoru oo. Bernardynów oraz osady powstałej pod murami klasztornymi. Na koniec opisano dzieje i rozwój nekropolii przy ul. Cmentarnej (położonej w pobliżu drogi prowadzącej do Łańcuta). Podsumowując ww. opisy historyczne, Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził: „Zabytkowy układ urbanistyczny miasta Leżajsk jest wartościowym, interesującym przykładem wielowiekowych nawarstwień przestrzennych, wśród których należy wymienić – układ miasta lokacyjnego (mającego swoje źródła w 1 ćw. XVI w.) z towarzyszącymi mu: zespołem kościoła parafialnego, zespołem cerkiewnym, zespołem starościńskim, przedmieściami, cmentarzami; - zespół kościoła i klasztoru oo. Bernardynów wraz z towarzyszącą mu osadą; - zespół zabudowy ul. Mickiewicza, który połączył te wcześniej wymienione organizmy przestrzenne. Struktura przestrzenna Leżajska jest materiałem badawczym dla określenia wpływu ośrodka sakralno-kultowo-pielgrzymkowego na układ urbanistyczny miasta”.

W świetle powyższego organ odwoławczy uznał, iż w zaskarżonej decyzji organ ochrony zabytków pierwszej instancji ograniczył się jedynie do wyróżnienia 3 obszarów zabudowy – stanowiących „strefy”, które pomimo tego, iż leżą w granicach administracyjnych miasta Leżajsk nie tworzą jednolitego historycznego układu urbanistycznego.

Z treści zaskarżonej decyzji i jej załącznika graficznego wynika, iż każdy z tych obszarów reprezentuje odmienny sposób parcelacji i kształtowania zabudowy. **Strefa I. Podklasztor**, w granicach wyznaczonych w zaskarżonej decyzji, w istocie składa się z zespołu klasztoru oo. Bernardynów i jego zaplecza pielgrzymkowego oraz fragmentu dzielnicy powstałej z osady podklasztornej, która charakteryzuje się układem przestrzennym przynależnym obszarom wiejskim. **Strefa II. ul. Mickiewicza**, i wyznaczone wzdłuż niej tereny, jest bardzo zróżnicowana w zakresie parcelacji, sytuowania zabudowy, gabarytów i form architektonicznych, a także różnym udziałem zieleni w stosunku do zabudowy (m.in. dawne sady, pola) - bez widocznej spójnej koncepcji ładu urbanistycznego. W jej granicach znajdują się m.in. zarówno obszary podporządkowane układowi dawnego tartaku parowego, jak i osiedla współczesnych bloków wielorodzinnych. **Strefa III. Staromieście**, obejmująca w dużej mierze dawne miasto lokacyjne, charakteryzuje się zwartą tkanką miejską o drobnej parcelacji, rozbitą reprezentacyjnymi placami i obszarem dawnego rynku. „Strefa” ta w części dawnego miasta lokacyjnego, posiada też czytelne granice, odzwierciedlające przebieg naturalnego ukształtowania krajobrazu lub dawnych umocnień ziemnych. W granicach tej „strefy” znalazły się również zespół starościński, tereny nieurbanizowane od południa, mające walor ekspozycyjny oraz cmentarz grzebalny przy ul. Cmentarnej, o widocznej autonomii przestrzennej względem samego staromieścia.

Jak wynika z rysu historycznego, przywołanego w uzasadnieniu omawianej decyzji, każde ze „stref” związana jest także z innym etapem rozwoju obecnego miasta Leżajsk. Reprezentują również odmienne układy funkcjonalne, co w znacznej mierze determinuje ich ukształtowanie – od ośrodka kultu, poprzez dawny trakt handlowy i pielgrzymi, po sensu stricto organizm miejski. Ponadto, organ pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdził, iż **Strefa I. Podklasztorze** i **Strefa III. Staromieście** to „samoistne zespoły”, natomiast **Strefa II. ul. Mickiewicza** stanowi jedynie „łącznik” między nimi.

W przedmiotowej sprawie Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wskazał, poza opisem dziejów poszczególnych „stref”, wprost wartości zabytkowej historycznego układu urbanistycznego miasta Leżajsk, tworzonego przez 3 odrębne obszary. Stwierdzenie organu, iż „struktura przestrzenna Leżajska jest materiałem badawczym dla określenia wpływu ośrodka

sakralno-kultowo-pielgrzymkowego na układ urbanistyczny miasta” nie wypełnia przesłanki ustawowej, upoważniającej ten organ do dokonania wpisu do rejestru zabytków ww. układu, bowiem jego walor badawczy jest możliwy do realizacji, bez konieczności obejmowania przedmiotowego obszaru ochroną konserwatorską. Tym samym należy stwierdzić, iż nie zostały wskazane konkretne walory wpisywanego do rejestru układu urbanistycznego, które upoważniałyby organ ochrony zabytków do objęcia go ścisłą ochroną konserwatorską. Z treści zaskarżonej decyzji nie wynika jakie wartości zabytkowe - ponadprzeciętne w skali regionu bądź kraju, posiada obszar wyznaczony w tej decyzji.

W tym miejscu trzeba stwierdzić, nawiązując też do treści odwołania, iż z akt sprawy nie wynika, na podstawie jakich dowodów została wydana zaskarżona decyzja. W treści jej uzasadnienia wskazano natomiast listę opracowań i publikacji, w których został opisany „historyczny układ urbanistyczny Leżajska w całości oraz w odniesieniu do poszczególnych jego elementów”. Lista ta zawiera opracowania naukowe i dokumentacyjne: „Inwentaryzacja urbanistyczna”, oprac. mgr B. Longman 1957; „Studium historyczno-urbanistyczne”, mgr E. Rowińska PKZ Warszawa 1960; „Opinia historyczno – urbanistyczna do planu ogólnego” mgr J. Tur, BDZ Rzeszów 1967; „Cmentarz w Leżajsku dokumentacja naukowo-historyczna”, oprac. I. Zając, Jarosław 1982; „Studium historyczno - urbanistyczne”, mgr A. Piątek z zespołem, PP PKZ o/Rzeszów 1984; „Ewidencja drzew w zabytkowych alejach. Ulica Mickiewicza i ul. Lipy”, mgr inż. S. Kogut, Rzeszów 1985; „Studium historyczno – urbanistyczne dla miasta Leżajska” pod redakcją J. Malczewskiego, Rzeszów 1998-2000; „Dworskie budownictwo obronne i rezydencjonalne w Leżajsku i Tarnawcu okresu XIV-XX wieku”, J. Połćwiartek, mps, Rzeszów; „Miasta ziemi przemyskiej i sanockiej w drugiej połowie XVII i XVIII wieku”, J. Motylewicz, Przemysł-Rzeszów 1993; „Dzieje Leżajska” pod redakcją K. Baczkowskiego i J. Półćwiartka, Leżajsk 1996; „Ewangelizacyjna działalność parafii pod wezwaniem Świętej Trójcy w Leżajsku (1400-2000)”, H. Słotwińska, Leżajsk 2000; „Miasta między Wisłoką a Sanem do początku XVI wieku” J. Malczewski, Przemysł 2008.

Wraz z aktami sprawy została udostępniona opinia Narodowego Instytutu Dziedzictwa OT w Rzeszowie z dnia 23.01.2012 r., wydana w odniesieniu do wniosków stron postępowania dotyczących korekty granic ochrony konserwatorskiej. W opinii tej znajduje się stwierdzenie, że: „aby właściwie określić granice ochrony historycznego układu urbanistycznego Leżajska przebadano dostępną literaturę, dokumentację naukową, konserwatorską, historyczną kartografię”. Następnie wymieniono wszystkie wyżej wymienione publikacje oraz wskazano „historyczne mapy miasta m.in. katastralne ze zbiorów Archiwów Państwowych w Rzeszowie i Przemysłu, Starostwa Powiatowego w Leżajsku”. Niejasna jest zatem kwestia, czy wymieniona w decyzji literatura, istotnie stanowiła dla organu ochrony zabytków pierwszej instancji materiał dowodowy, będący podstawą wydania omawianego orzeczenia, czy też organ ten dysponował jedynie ww. opinią, za którą powtórzył bibliografię.

W aktach sprawy nie znajduje się żaden dowód, który wskazywałby na przeprowadzenie analizy wartości urbanistycznych poszczególnych obszarów w kontekście wyodrębnienia ich z granic obecnego miasta Leżajsk, ani upoważniającej do uznania, iż tworzą one jednolity zabytek urbanistyczny. Rys historyczny przywołany w zaskarżonej decyzji nie potwierdza bowiem, aby te obszary obrazowały historyczny rozwój miasta w sposób ciągły. Tym samym nie wiadomo jakie założenie urbanistyczne ma upamiętniać i zachować wyodrębniony ww. decyzją zabytek. 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 „stref” oraz rozważenie wpisania ich do rejestru zabytków odrębnymi decyzjami administracyjnymi, bądź też konieczne jest udowodnienie, iż ww. „strefy” w istocie tworzą spójny układ urbanistyczny, odpowiadający definicji ustawowej. Stosownie bowiem do przepisu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, historyczny układ urbanistyczny 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 – w zaskarżonej decyzji organ ochrony zabytków głównie odnosi się do poszczególnych elementów i zespołów zabudowy.

2. W świetle powyższego koniecznym jest również wyrażenie wątpliwości co do objęcia ochroną konserwatorską poszczególnych obszarów w granicach wskazanych w zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy po analizie opisu ww. granic, zawartego w orzeczeniu tej decyzji, oraz załącznika graficznego, uznał iż sposób wyznaczenia tych granic jest niejasny. Oprócz wcześniej wskazanych wątpliwości co do oceny, iż w omawianej sprawie przedmiotem ochrony jest spójny układ urbanistyczny, należy stwierdzić, że również granice obszarów zostały wyznaczone w sposób uznaniowy. Niejasnym jest dlaczego w **Strefie I. Podklasztorze** znalazł się fragment Rezerwatu „Las Klasztorny” (w tym w części położonej na dz. nr ewid. 6317/1), choć jest to teren nieurbanizowany, a jednocześnie podlegający już ochronie na mocy przepisów ustawy o ochronie przyrody. Nie zrozumiałe dla organu drugiej instancji są przesłanki, które zadecydowały o wyłączeniu z wpisu południowych części działek 521, 522/1, 523, 524, 526, 527/1, 527/2, 528, 529/2, 529/3 oraz 530, po granicy ich użytkowania, jeżeli ww. strefa ma odzwierciedlać historyczną osadę – twór o charakterze wiejskim. Nie wiadomo dlaczego w **Strefie II. ul. Mickiewicza**, uznano za konieczne objęcie ochroną konserwatorską terenów zagospodarowanych przez m.in. współczesną zabudowę wielorodzinną oraz współczesne domy jednorodzinne, sklepy wielkopowierzchniowe czy bazę dworca autobusowego. Przebieg ul. Mickiewicza został uznany za ślad po historycznym trakcie. Wątpliwości zatem budzi objęcie ścisłą ochroną konserwatorską terenów odległych od ww. traktu, jak np. obszaru dawnego tartaku parowego oraz działek nr ewid. 6449/6, 564, 599/2, 553/5 przy ul. Wyspiańskiego. Należy też wskazać, iż w zaskarżonej decyzji nie wskazano na wartości części działki nr ewid. 1040/8, która nie ma obecnie sprecyzowanego sposobu zagospodarowania, a znalazła się w granicach **Strefy III. Staromieście**. Nie wiadomo z jakiej przyczyny w granicach ww. „strefy” znalazły się też działki nr ewid. 5305/3, 5304, 5307, 5308, 5309, 2990/2, 2089/3, 2980/2, 2988 i fragment ul. Jarosławskiej; jaką rolę dla historycznego układu urbanistycznego pełnią działki nr ewid. 5174, 5172, 5171, 5170/1 przy ul. Rzeszowskiej oraz 4988, 4989, 4907/1 przy ul. Ogrodowej, a także 4344/2, 3444/4, 4344/8, 4344/9, 4357, 4356/2, 4356/1, 4352, 4351/4, 4351/1, 4351/3, 4350/1, 4351/2, 4339 przy ul. Wałowej. Dużą wątpliwość budzi również włączenie do tej „strefy” terenu cmentarza grzebalnego przy ul. Cmentarnej, który w widoczny sposób wyróżnia się swoją autonomią, nie tworząc z układem urbanistycznym dawnego miasta lokacyjnego żadnej wspólnej kompozycji urbanistycznej, bowiem jest wyraźnie odcięty o tego „organizmu przestrzennego” ul. Ogrodową.

Granica ustalona w decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków przedmiotowego „układu urbanistycznego” winna zostać omówiona i uzasadniona, tym bardziej, że granica ta niekiedy biegnie wzdłuż ciągów komunikacyjnych, niekiedy po granicach działek gruntowych lub murze obwodowym budynków, w innych przypadkach jedynie po granicach użytkowania działek gruntowych. Powyższa niekonsekwencja rodzi pytania jakie wartości poszczególnych nieruchomości były przesądzające o włączeniu ich do obszaru ujętego w granice ścisłej ochrony konserwatorskiej, w tym, a nie innym kształcie.

3. Analiza porównawcza treści opisu przebiegu granicy ochrony konserwatorskiej, zawartego w orzeczeniu zaskarżonej decyzji, z załącznikiem graficznym tej decyzji, wykazała rozbieżności w obu tych częściach. niespójny jest opis z wrysem w odniesieniu do fragmentu zachodniej granicy **Strefy I. Podklasztorze** przecinającego ul. Podleśną (działka nr ewid. 358). W opisie wskazano, iż przebiega ona od styku dz. nr 358, 386/1 i 385 do styku dz. nr 358, 311/1 i 325/8, natomiast na

załączniku graficznym jest to przebieg od styku dz. nr 358, 385 i 383 do styku dz. nr 358, 311/1 i 325/8. We fragmencie granicy północno-wschodniej **Strefy II. ul. Mickiewicza** wskazano jako odniesienie do granicy biegnącej wzdłuż granicy działki nr ewid. 3533 m.in. styk dz. nr 3533, 3534 i 6/10, jednak na wyrysie obszar uznany za część działki nr ewid. 6/10 jest oznaczony numerem 6/21 (teren o niejasnych w wyrysie granicach). Zupełnie nieczytelny na wyrysie oraz nieostry w opisie jest też fragment granicy południowo-zachodniej **Strefy II. ul. Mickiewicza** w okolicach działki nr ewid. 5599/3. W dalszej części opisu granicy tej „strefy” nie zgadza się w oznaczeniu działki nr ewid. 4128/11 (na wyrysie), bowiem podaje numer 4128/1. Podobnie w opisie działki, stanowiącej część ul. Opalińskiego, wskazano numer 4144/17, choć na wyrysie została ona oznaczona numerem 4144/23. Natomiast w odniesieniu do fragmentu granicy zachodniej **Strefy III. Staromieście**, należy stwierdzić, iż wskazana w opisie działka nr ewid. 4340 nie istnieje na wyrysie mapy, a na ww. obszarze są uwidocznione dwie działki o numerach 4340/1 i 4340/2. W biegu granicy południowej ww. „strefy” istnieją również rozbieżności w numerach innych działek. Dotyczy to oznaczenia ul. Rzeszowskiej w opisie jako działki nr ewid. 5364, a na wyrysie – 6690; na wyrysie brakuje też wspomnianej w opisie działki nr ewid. 5167/1, natomiast istnieją na tym obszarze działki o numerach łamanych od 5167/2 do 5167/6; wskazana w opisie działka nr ewid. 5281, na wyrysie ma numer 5281/1; natomiast działka nr ewid. 5279 nie istnieje, a w tej okolicy na wyrysie położna jest działka o nr ewid. 5297/1.

Wobec powyższego organ odwoławczy uznał, że stan faktyczny w zakresie ustaleń dotyczących przebiegu granicy ochrony konserwatorskiej nie został dostatecznie ustalony przez organ pierwszej instancji, co powoduje, iż w zaskarżonej decyzji pojawiły się ww. rozbieżności w opisie granicy układu urbanistycznego z oznaczeniem jej na załączniku graficznym. Trzeba podkreślić, że orzeczenie organu ochrony zabytków nie może pozostawiać wątpliwości co do zakresu ochrony prawnej wynikającej z wpisu do rejestru zabytków, a decyzja administracyjna w tej sprawie winna być spójna we wszystkich swoich częściach. W świetle powyższego, organ pierwszej instancji winien rozważyć też zmianę sposobu opisu granic ochrony konserwatorskiej. Opis umieszczony w orzeczeniu zaskarżonej decyzji wykorzystuje odwołania do wielu numerów nieruchomości gruntowych, które nie są zawarte w granicach obszaru wpisanego do rejestru zabytków, zatem wskazywanie ich w opisie granic wprowadza niejasność co do ich statusu, a w przypadku przyszłych ich podziałów, zakłóci możliwość identyfikacji przebiegu ww. granic bez załącznika graficznego.

4. Należy również wskazać, iż postępowanie administracyjne zostało wszczęte w odniesieniu do szerszego obszaru, niż został wpisany do rejestru zabytków. W aktach sprawy nie znajduje się wprawdzie mapa, która stanowiła załącznik do zawiadomienia o wszczęciu tego postępowania, niemniej w jego treści opisano granice poszczególnych „stref”, co pozwala na stwierdzenie, iż pewne obszary w nim wymienione, nie zostały wpisane do rejestru zabytków. Potwierdza to ponadto adnotacja w ww. notatce służbowej sporządzonej ze spotkania w dniu 2.03.2012 r. Dotyczy to fragmentu tworzącego granicę północno-wschodnią **Strefy II. ul. Mickiewicza** (części przebiegu torów kolejowych tj. dz. nr ewid. 6/17; część ulicy Sanowej tj. dz. nr ewid. 3484/1; części dz. nr ewid. 1012, 1011, 1010, 979 oraz dz. nr ewid. 3485/5, 3483/4, 3483/2), a także fragmentu granicy zachodniej **Strefy III. Staromieście** (dz. nr ewid. 2820) – postępowanie organu pierwszej instancji w tym zakresie winno być zakończone decyzją administracyjną, rozstrzygającą co do istoty sprawy, z uzasadnieniem przyczyn odstąpienia do ww. części wpisu.

5. Wątpliwość organu odwoławczego budzi też zakres ochrony konserwatorskiej ustalony w zaskarżonej decyzji. Wprawdzie w orzeczeniu tej decyzji wskazano elementy określające omawiany historyczny układ urbanistyczny, a następnie rozwinęto w odniesieniu do nich zakres ochrony, niemniej treść uzasadnienia wprowadza w tę kwestię dużo niejasności. Niewyjaśniona została intencja ochrony „historycznie ukształtowanej konfiguracji terenu”, czy odnosi się ona do warunków krajobrazu naturalnego, który w swoim czasie determinował układ przestrzenny Leżajska, czy też organ miał na myśli ślady ingerencji człowieka w krajobraz naturalny, w postaci reliktyw umocnień ziemnych lub zasypania wąwozu niegdyś znajdującego się w północnej granicy dawnego

miasta. Trzeba też wskazać, że ustalając zakres ochrony, organ pierwszej instancji użył określenia „historyczny”, pozostawiając dowolność interpretacji tego terminu w świetle stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu, iż obszar wpisany do rejestru zabytków „jest terenem ukształtowanym w XVI w. z elementami rozwiniętymi w ostatniej ćwierci XVII w., a także w XIX i XX w.”. W uzasadnieniu nie pojawia się też wyjaśnienie użytego terminu, co powoduje niejasność z jakiego okresu parcelację, utrwalone linie zabudowy lub przebieg ulic należy chronić szczególnie. Nie wskazano, czy zachował się w jakimś miejscu omawianego obszaru oryginalny, pierwotny lub autentyczny podział parcelacyjny, linie zabudowy, zieleni komponowana, „mała architektura” (w uzasadnieniu wymieniono jedynie pomnik pomordowanych w czasie II wojny światowej). W tym kontekście należy wskazać, iż również w odniesieniu do zabudowy, wskazanie na „historyczną zabudowę” jej „historyczne ukształtowanie” nie wyklucza interpretacji, iż ochrona konserwatorska dotyczyć może zespołów i budynków współczesnych, wzniesionych do 2000 r., które są „elementami rozwiniętymi (...) w XX w.”. Nie zostało też wyjaśnione w jaki sposób organ ochrony zabytków ma zamiar realizować ochronę „kondycji technicznej” zabudowy historycznej.

Z akt sprawy wynika, iż powyższe wątpliwości dzielali właściciele poszczególnych nieruchomości oraz Burmistrz Leżajska i Starosta Powiatu Leżajskiego, którym odpowiadano pismami z dnia 24.04.2012 r. i 30.04.2012 r. w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Treść tych pism winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji w sprawie wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego miasta Leżajsk, tak by intencja organu była czytelna dla wszystkich zainteresowanych, bez konieczności sięgania po materiał archiwalny, stanowiący akta przedmiotowej sprawy.

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 Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 15.11.2012 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 zapisem art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w rozstrzygnięciu.

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 Żuchowski

Otrzymują:

1. Gmina Leżajsk – repr. przez Burmistrza Leżajska, ul. Rynek 1, 37-300 Leżajsk
2. Powiat Leżajski – repr. przez Starostę Powiatu Leżajskiego, ul. Kopernika 8, 37-700 Leżajsk
3. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków, ul. Jagiellońska 29, 37-700 Przemyśl
4. **pozostałe strony postępowania w drodze obwieszczenia**
5. a/a

Do wiadomości:

1. Narodowy Instytut Dziedzictwa, Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa
2. Narodowy Instytut Dziedzictwa OT w Rzeszowie, ul. Hetmańska 15, 35-045 Rzeszów
3. Kierownik Delegatury w Rzeszowie WUOZ w Przemyśle, ul. Mickiewicza 7, 35-064 Rzeszów