



K-RD.5130.42.2022.MB
RPW/5141/2022

31 MAR. 2022
Katowice, dn.
(za zwrotnym potwierdzeniem odbioru)

Pan Remigiusz Garbiec



ODPOWIEDŹ NA PETYCJĘ Z DN. 29.03.2022 R.

Uprzejmie dziękuję za przekazaną petycję z dn. 29.03.2022 r. (wpływ e-mailem dn. 30.03.2022 r.) w sprawie *wszczęcia postępowania w sprawie ponownego wpisania historycznego układu urbanistycznego miasta Mysłowice do rejestru zabytków* oraz informuję, że Pana wniosek został poddany wnikliwej analizie.

Po rozpoznaniu sprawy informuję, że obecnie tut. organ nie ma prawnej możliwości „ponownego wpisania historycznego układu urbanistycznego miasta Mysłowice do rejestru zabytków”, gdyż taki układ urbanistyczny jest już wpisany do tegoż rejestru pod numerem A/1183/72. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej wynika niedopuszczalność wydawania decyzji w sprawie, która została już uprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną, co powoduje, że każda kolejna decyzja o wpisie do rejestru zabytków dotycząca sprawy już poprzednio rozstrzygniętej wcześniejszą decyzją ostateczną byłaby dotknięta wadą nieważności z art. 156 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: K.p.a.). Stwierdzenie ewentualnej nieważności decyzji z dn. 05.05.1972 r., wpisującej do rejestru zabytków ww. układ urbanistyczny Mysłowic do rejestru zabytków pod numerem A/1183/72, nie leży w kompetencjach wojewódzkiego konserwatora zabytków. Taką ustawową możliwość posiada wyłącznie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W związku z tym przedstawione w Pana petycji z dn. 29.03.2022 r. (wpływ e-mailem dn. 30.03.2022 r.) żądanie nie może zostać uwzględnione. Nie ma też prawnej możliwości zmiany przez tut. organ decyzji z dn. 05.05.1972 r.

Ponadto zaznaczam, że tut. organ dostrzega problematykę nieprecyzyjności w określaniu granic ochrony obiektów, wpisanych do rejestru zabytków, w odniesieniu do decyzji wpisowych, wydanych w okresie przed 1989 r. (nie tylko w woj. śląskim, ale także na terenie całego kraju). Jednakże najczęściej brak jest możliwości, by wojewódzki konserwator zabytków mógł w jakimś stopniu „doprecyzować” granice ochrony lub zmienić decyzję. Wynika to ze specyfiki funkcjonowania ochrony zabytków na terenie RP na przestrzeni lat oraz obowiązujących przepisów. W swoich publikacjach wyjaśnia je precyzyjnie Narodowy Instytut Dziedzictwa:

W ostatnich latach problem występowania wad prawnych w wielu decyzjach o wpisie do rejestru zabytków przybiera na znaczeniu. Świadomi jego istnienia są prowadzący rejestr zabytków wojewódzcy konserwatorzy zabytków, lecz także, w coraz większym stopniu, właściciele lub posiadacze zabytków objętych wpisem do rejestru zabytków. Brak możliwości jednoznacznego określenia praw i obowiązków wynikających z decyzji powoduje, że częstokroć to właśnie oni zwracają się z wnioskami o przeprowadzenie postępowań mających na celu doprecyzowanie przedmiotu lub zakresu ochrony konserwatorskiej. Konsekwencją tego jest wzmocnienie różnego rodzaju działań organów ochrony zabytków, których wspólnym celem jest usunięcie wad i nieścisłości w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w danych statystycznych wskazujących, że do 1990 r. tego rodzaju działania miały charakter incydentalny, zaś w późniejszym czasie nastąpił ich gwałtowny wzrost i odtąd liczba wydawanych aktów administracyjnych w tym zakresie utrzymuje się na stałym, wysokim poziomie (...).

Jednym z najczęściej stosowanych środków prawnych służących usunięciu wad występujących w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków jest procedura zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art.155 K.p.a. W świetle tego przepisu decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodną strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Istotą tego postępowania jest rozważenie — na podstawie uznania administracyjnego — czy istnieją w danym stanie faktycznym i prawnym przesłanki podyktowane interesem społecznym lub słusznym interesem strony, które przemawiałyby za uchycieniem lub zmianą decyzji. W praktyce przedmiotowy tryb jest stosowany w odniesieniu do zróżnicowanych jakościowo decyzji o wpisie do rejestru zabytków, różny jest też

rodzaj i charakter zmian dokonywanych w pierwotnej decyzji. Zmiany odnoszące się do przedmiotu lub zakresu ochrony konserwatorskiej mogą dotyczyć kwestii porządkowych (np. zmiana danych adresowych obiektu lub numeru działki ewidencyjnej na aktualną), dotyczyć uzupełnienia decyzji o pewne elementy precyzujące przedmiot lub zakres ochrony (np. uzupełnienie decyzji o aktualny numer działki ewidencyjnej lub numer księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości – w sytuacji, gdy danych tych nie było w pierwotnej decyzji), polegać na dokonaniu daleko idących zmian i usuwaniu podstawowych braków decyzji (np. zmiana decyzji o wpisie do rejestru zabytku obszarowego poprzez wprowadzenie szczegółowego opisu granic oraz dodanie brakującego załącznika graficznego określającego granice wpisu – w sytuacji, gdy brak było ww. elementów w rozstrzygnięciu pierwotnej decyzji). Podobnie jak w przypadku wyjaśnienia treści decyzji, tak i tu zasadniczy problem dotyczy wykroczenia poza granice przedmiotowe trybu. Należy bowiem mieć na uwadze, że art. 155 K.p.a., jako jeden z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznych nie może być interpretowany rozszerzająco, a zmiana decyzji może nastąpić tylko w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek w przepisie tym określonych. Analogicznie jak w trybie art. 113 §2 K.p.a., zmiana decyzji na podstawie art. 155 K.p.a. może nastąpić wyłącznie w granicach sprawy administracyjnej rozstrzygniętej tą decyzją, co oznacza, że możliwość zastosowania tego trybu uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron, a organ prowadzący postępowanie nie może wyjść poza zakres przedmiotowy dotychczasowego rozstrzygnięcia. **Ponadto wskazać należy, że w kontekście decyzji o wpisie do rejestru tzw. zabytków obszarowych lub innych obejmujących znaczną przestrzeń, zmiana decyzji w omawianym trybie jest lege artis niemal niemożliwa do dokonania ze względu na wymóg uzyskania zgody wszystkich stron postępowania, który to krąg w odniesieniu do tego rodzaju zabytków z natury rzeczy jest bardzo duży.** Zgoda ta musi być wyrażona w sposób jednoznaczny przed wydaniem decyzji zmieniającej i nie może być ona dorozumiana bądź domniemana. Mając powyższe na względzie, nawet bez dokonania analizy całego zasobu decyzji o zmianie decyzji o wpisie do rejestru zabytków, można zakładać, że część z nich bez wątpliwości została by wydana z naruszeniem art. 155 k.p.a., lub dokonania szczegółowej oceny pod kątem tego, czy dokonana zmiana mieści się w granicach właściwych dla tego trybu postępowania.

Wskazany w art. 113 K.p.a. tryb wyjaśnienia treści decyzji jest często stosowanym narzędziem służącym usuwaniu wad decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w szczególności w zakresie doprecyzowania przedmiotu lub zakresu ochrony konserwatorskiej. W świetle przywołanego przepisu organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Chęć skorzystania z ww. trybu wynikać może z jego pozornej elastyczności, która polegać ma na możliwości nadania treści rozstrzygnięcia decyzji brzmienia odpowiadającego obecnym oczekiwaniom, przy jednoczesnym pozostawieniu w obrocie prawnym wadliwej dotąd decyzji (...). Problemem jest to, że tryb z art. 113 § 2 K.p.a. nie jest przeznaczony do tego rodzaju działań, co w kontekście decyzji o wpisie do rejestru zabytków podkreślono w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie. Przyjmuje się bowiem, że wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji nastąpić może wówczas, gdy decyzja jest niejednoznaczna lub dotknięta zawiłością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy, które to wynikają z zastosowania w decyzji niejasnych wyrażań, sformułowań lub skrótów. Powyższego nie można jednak utożsamiać z występowaniem braków w rozstrzygnięciu decyzji, polegających na nieokreśleniu przedmiotu ochrony i niewyznaczeniu granic ochrony konserwatorskiej, gdyż wady te polegają na niewyposażeniu decyzji w niezbędne elementy treściowe, a nie na istnieniu zawiłości lub niejednoznaczności w treści rozstrzygnięcia decyzji. Jednocześnie w ramach trybu art. 113 K.p.a. zakres wyjaśnienia rozstrzygnięcia administracyjnego jest wyznaczony zakresem tego rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia, co oznacza, że organ, dokonując wykładni decyzji, nie może wyjść poza zakres dotychczasowego rozstrzygnięcia. W efekcie wyjaśniając treść decyzji, organ nie jest uprawniony do wypowiedzania się o kwestiach, które nie były tą decyzją rozstrzygane i nie może usuwać braków lub dokonywać uzupełnień treści decyzji. Powyższe powoduje, że wyjaśnienie treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków mogłoby być dokonano z przekroczeniem granic właściwych dla omawianego trybu postępowania. To z kolei prowadzi do tego, że gros wydanych postanowień mogłoby być obarczonych wadą umożliwiającą w przyszłości stwierdzenie ich nieważności.

Otrzymują (zpo):

1. Adresat

Do wiadomości:

1. Prezydent Miasta Mysłowice, ul. Powstańców 1, 41-400 Mysłowice
2. a/a JJ
3. a/a MB, dn. 31.03.2022

ŚLĄSKI WOJEWÓDZKI
KONSERWATOR ZABYTKÓW
W KATOWICACH

Lukasz Konarzewski