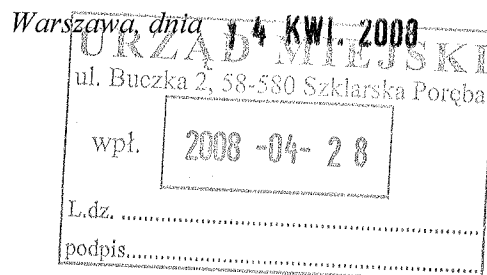




MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

l.dz. DOZ-IS/KS-500-53a-06/08[1045]



Decyzja

Po przeprowadzonym na wniosek Gminy Szklarska Poręba z dnia 14.07.2006 r. (data wpływu: 27.09.2006 r.) postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze z dnia 26.02.1980 r. wpisującej do rejestru zabytków miasto Szklarska Poręba pod numerem 611/3 – działając na podstawie art. 89 pkt 1, art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 162, poz.1568, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 238, poz. 2390 oraz z 2006 r. Nr 50, poz. 362 i Nr 126, poz.857) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 3 i art. 156 § 1 pkt 2, art. 157 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,

orzekam:

- odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze z dnia 26.02.1980 r. wpisującej do rejestru zabytków miasto Szklarska Poręba pod numerem 611/3.

Uzasadnienie

W dniu 05.04.2007 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wszczął na wniosek Gminy Szklarska Poręba postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze z dnia 26.02.1980 r. wpisującej do rejestru zabytków miasto Szklarska Poręba pod numerem 611/3

Zdaniem Wnioskodawcy przedmiotowa decyzja „nie posiada konstytutywnych cech aktu administracyjnego w postaci decyzji”, nie została bowiem opatrzona w pouczenie, które w świetle, obowiązującego w dniu wydania decyzji, art. 99 ust. 1 kpa, stanowiło obok oznaczenia organu administracji państwowej i stron lub strony, powołania podstawy prawnej, osnowy i daty decyzji, oraz podpisu z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego, jeden z elementów decyzji. Jak wskazano we wniosku brak, któregokolwiek z nich „pociąga za sobą nieistnienie decyzji w obrocie prawnym”.

Ponadto Wnioskodawca stoi na stanowisku, że wpis do rejestru zabytków miasta Szklarska Poręba naruszył art. 14 ust. 1 obowiązującej w dacie wydania decyzji ustawy z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach, stosownie do którego wpisowi do rejestru zabytków na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydanej z urzędu lub na wniosek prezydium właściwej rady narodowej, właściciela albo użytkownika, podlegały dobra kultury nieruchome, ruchome oraz kolekcje. Według Wnioskodawcy miasto na podstawie ww. nie mogło być uznane za dobro kultury, zwłaszcza, że w latach 70-tych ubiegłego stulecia na obszarze Szklarskiej Poręby nastąpił rozwój infrastruktury turystycznej. W owym czasie powstały: kolei liniowa na Szrenicę luksusowy hotel dla kierownictwa PZPR „Granit” tzw. „Gierkówka”, oraz szereg innych nowoczesnych jak na owe czasy ośrodków wypoczynkowych. Wszystkie ww. inwestycje zdaniem Gminy w sposób istotny zmieniły oblicze miasta.

We wniosku dokonano interpretacji przepisów art. 14 w związku z art. 15 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach według której przez nieruchome dobro kultury należy rozumieć nieruchomość lub jej części stosownie do przepisu art. 46 § 1 kodeksu cywilnego.

W związku z powyższym wpisując do rejestru zabytków miasto Szklarska Poręba, Wojewódzki Konserwator zabytków rażąco naruszył prawo.

Po przeanalizowaniu akt sprawy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdził co następuje.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji, uregulowana w przepisach art. 156-159 Kpa, dotyczy wycofania z obrotu prawnego decyzji, z uwagi na tkwiące w niej kwalifikowane wady odnoszące się do stosunku administracyjnoprawnego nawiązanego na podstawie tej decyzji w zakresie jego elementów podmiotowych (organu, strony), przedmiotowych (uprawnień, praw lub obowiązków wymienionych w rozstrzygnięciu) oraz podstawy prawnej stosunku prawnego. Sens tej instytucji przejawia się więc w eliminacji ostatecznej bądź nieostatecznej decyzji z obrotu prawnego, ponieważ jest ona obciążona wadami o tak dużym ciężarze gatunkowym, że na jej podstawie w ogóle nie powstał stosunek prawny lub stosunek taki wprawdzie powstał, lecz ma on ułomną naturę. (wyrok WSA z 02.02.2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1799/2006, LEX nr 3128065).

Przyjmując, że wskazana we wniosku wada decyzji, polegająca na nieumieszczeniu pouczenia, mogła w sposób istotny wpłynąć na prawa strony, poprzez uniemożliwienie jej skorzystania z środka odwoławczego należy wskazać, iż na gruncie obowiązujących wówczas przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sposób odmienny niż obecnie uregulowana kwestia dotycząca informowania stron o treści decyzji, a tym samym inaczej były określone zasady wnoszenia odwołania od decyzji.

Obowiązujący w dniu wydania decyzji przepis art. 101 § 2 Kpa przewidywał możliwość w określonych w art. 11 § 2 sytuacjach ogłoszenie decyzji stronom ustnie. Zgodnie z przywołanym art. 11 § 2 Kpa, sprawy mogły być załatwiane ustnie, gdy przemawiał za tym interes strony, a przepis prawa nie stał temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Należy wskazać, że ustawa o ochronie dóbr kultury i muzeach przepisu, który uniemożliwiałby załatwienie sprawy w formie ustnej nie zawierała. Wymieniony w podstawie prawnej przedmiotowej decyzji art. 62 Kpa wskazywał w § 1, iż organ administracji państwowej sporządzał zwięzły protokół z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Ustne ogłoszenie decyzji i postanowienia było jednym z enumeratywnie wymienionych, w art. 62 § 2 tekstu pierwotnego Kpa przykładów czynności, z których był sporządzany protokół.

Przepis art. 112 § 2 Kpa obowiązujący w dacie wydania decyzji, przewidywał, że odwołanie wnosilo się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie.

Wprawdzie w aktach sprawy brak jest protokołu świadczącego o ogłoszeniu stronom przedmiotowej decyzji ustnie, to takiej możliwości nie można wykluczyć. Dokument na podstawie, którego Wnioskodawca sformułował wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze z dnia 26.02.1980 r. wpisującej do rejestru zabytków miasto Szklarska Poręba może być zatem jedynie odpisem tejże wydanym stronom po upływie terminu do wniesienia odwołania. Twierdzenie takie uzasadniałoby zawartą w dokumencie informację, że decyzja jest ostateczna i podlega wykonaniu.

Niezależnie od powyższych rozważań na podstawie obowiązującego w dniu wydania decyzji art. 103 § 1 Kpa strona mogła w terminie czternastu dni od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać uzupełnienia decyzji pouczeniem co do prawa odwołania albo sprostowania tego pouczenia zamieszczonego w decyzji. Przepis ten odpowiada obecnie

obowiązującemu art. 111 § 1 Kpa, który normuje naprawianie wad decyzji nieistotnych tzn. takich, które nie dają podstaw do ich uchylecia. Następuje to w drodze rektyfikacji decyzji obejmującej sprostowanie, uzupełnienie, wykładnię treści decyzji. Jako odnoszący się również do art. 103 § 1 tekstu pierwotnego Kpa należy uznać pogląd wyrażony już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów Kpa, iż „strona może żądać uzupełnienia decyzji jedynie co do środków prawnych wymienionych w art. 111, bowiem przepis art. 107§ 1 jako składnik decyzji określa pouczenie o odwołaniu, a jeżeli od decyzji służy skarga do sądu administracyjnego lub powództwo do sądu powszechnego, także pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi lub powództwa. Żądanie to służy stronie zarówno wówczas, gdy pouczenie jest niezupełne, jak i wtedy, gdy decyzja w ogóle nie zawiera pouczenia o środkach prawnych” (A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., Zakamycze 2000, s. 644).

Przewidziany w przepisach Kpa system środków służących weryfikacji decyzji został oparty na zasadzie niekonkurencyjności stosowanych w tym zakresie rozwiązań. Podstawy wznowienia postępowania określone w art. 145 § 1 Kpa nie pokrywają się z podstawami: uchylecia lub zmiany decyzji (art. 154 i 155 Kpa), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 Kpa) lub stwierdzenia jej wygaśnięcia (art. 162 § 1 i 2 Kpa). Analogicznie należy rozpatrywać ww. tryby rektyfikacji decyzji. A zatem, jeżeli z woli ustawodawcy istniała możliwość uzupełnienia decyzji „pouczeniem co do prawa odwołania”, nie może być mowy o eliminacji tego błędu w trybie stwierdzenia nieważności decyzji. Przyjęcie w przepisach pierwotnej wersji Kpa wyłączności trybu sprostowania w zakresie pouczenia świadczy o tym, że tego rodzaju wadliwość ma charakter nieistotny.

Za nietrafiony należy uznać również argument dotyczący naruszenia przepisów art. 14 w związku z art. 15 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach.

Prawidłowość wydanej przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze decyzji z dnia 26.02.1980 r. o wpisie do rejestru zabytków miasta Szklarska Poręba oceniać bowiem trzeba w kontekście także pozostałych unormowań ww. ustawy

Przepis art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach przewidywał, że ochronie prawnej podlegają dobra kultury zwane w ustawie zabytkami, które są wpisane do rejestru zabytków

Na podstawie art. 5 pkt 1 ww. ustawy przedmiotem ochrony mogły być w szczególności: dzieła budownictwa, urbanistyki i architektury, niezależnie od ich stanu zachowania, jak historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa. W kontekście tego przepisu należy oceniać prawidłowość wydanej przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Jeleniej Górze decyzji z dnia 26.02.1980 r.

W kontekście zatem powyższych przepisów możliwym było objęcie ochroną konserwatorską nie tylko pojedynczych nieruchomości ale i założeń urbanistycznych miast. Objęcie ochroną konserwatorską nieruchomego dobra kultury następowało, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, poprzez wpis do rejestru zabytków na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydawanej z urzędu lub na wniosek właściciela dobra kultury, jego użytkownika, bądź właściwego organu powiatu lub gminy.

W tym miejscu należy wskazać, że przywołany we wniosku art. 15 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, nakładający obowiązek ujawnienia w księdze wieczystej danej nieruchomości faktu wpisania do rejestru zabytków odnosi się jedynie do wpisów indywidualnych. W ramach założenia urbanistycznego (układu urbanistycznego), zarówno na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jak i obowiązującej w dacie wydania decyzji ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, ochronie

podlegały (podlegają) relacje przestrzenne pomiędzy obiektami zabudowy, rozplanowanie i geometria ulic, placów, ukształtowane linie zabudowy, skala i wysokość zabudowy, współzależność między zabudową, zielenią, a otwartą przestrzenią oraz gęstość zabudowy. Obiekty posiadające wartość zabytkową są, i mogły być, indywidualnie wpisane do rejestru zabytków.

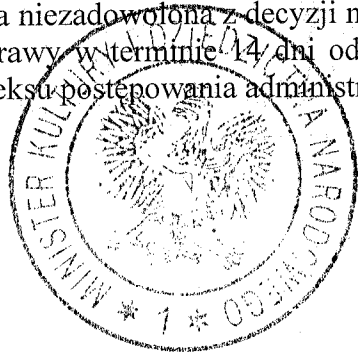
Nie można również zgodzić się z zarzutem, że przedmiotowa decyzja jest niewykonalna ze względu na ogólnikowe określenie przedmiotu wpisu. Zdaniem Wnioskodawcy wskazanie w sentencji decyzji, że do rejestru zabytków wpisana została „Szklarska Poręba – miasto” bez jednoczesnego załącznika graficznego w postaci mapy nie pozwala na precyzyjne określenie jaki obszar został objęty ochroną konserwatorską, co „stwarza możliwość rozszerzającej i dowolnej interpretacji decyzji”.

Brak mapy, stanowiącej załącznik do decyzji, nie stoi na przeszkodzie w precyzyjnym określeniu granic wpisu do rejestru zabytków. Właściwym jest w tej sprawie stanowisko przyjęte przez organ konserwatorski pierwszej instancji, że do rejestru zabytków zostało wpisane miasto Szklarska Poręba w granicach administracyjnych z daty wydania decyzji. Ich przebieg możliwy jest do ustalenia na podstawie analizy historycznej kartografii, map zasadniczych lub katastralnych oraz dokumentu na podstawie, którego nadano Szklarskiej Porębie w 1959 r. prawa miejskie. Ewentualne postępowanie w sprawie wyjaśnienia treści decyzji nie oznaczałoby nowego wyznaczenia granic wpisu obszaru wpisanego do rejestru zabytków, a jedynie mogłoby prowadzić do literalnego ich określenia we współczesnej strukturze miasta, na podstawie ww. materiałów.

Organ nadzoru podziela stanowisko przedstawione we wniosku, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zachodzą łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne i gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja. W świetle powyższych rozważań, twierdzenie, że w przedmiotowej sprawie doszło do takiej sytuacji jest nieuzasadnione

W związku z czym stwierdzono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania i nie służy od niej odwołanie jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do mnie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, stosownie do przepisu art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego



Z up. MINISTRA KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
PODSEKRETARZ STANU
Tomasz Merta
Tomasz Merta

Otrzymują:

1. Gmina Szklarska Poręba, ul. Buczka 2, 58-580 Szklarska Poręba
2. właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości – w drodze obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty w mieście Szklarskiej Poręby sposób publicznego ogłaszania- decyzja będzie uważana za doręczoną po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia
3. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków
4. Delegatura w Jeleniej Górze WUOZ we Wrocławiu
5. aa.

Do wiadomości:

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa