



MINISTER  
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, 2017-03-24

DOZ-OAiK-660.637.2016[KP-20/17]

## Postanowienie

Po rozpatrzeniu zażalenia Burmistrza Miasta Augustowa na postanowienie Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 12 maja 2016 r., znak: RN.5130.44.2013. RS, wyjaśniające treść decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, wpisującej do rejestru zabytków Kanał Augustowski, poprzez wyjaśnienie określeń użytych w decyzji oraz odmawiające wyjaśnienia treści tej decyzji w zakresie dołączenia mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni – 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 późn. zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 138 § 2 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego,

### **postanawiam:**

**uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

## Uzasadnienie

Jak wynika z akt postępowania, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Suwałkach decyzją z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, wpisał do rejestru zabytków, pod numerem 5, Kanał Augustowski z zespołem budowli i urządzeń składających się z jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz z przyległym do kanału terenem (200 m w terenie zalesionym i do 1000 m w terenie otwartym) na odcinku od śluzu w Dębowie do granicy Państwa (śluz Kurzyniec) – ok. 80 km. Jednocześnie wskazano, że strefa ochrony konserwatorskiej zaznaczona jest czerwoną linią na załączonym planie stanowiącym integralną część decyzji.

W dniu 24 czerwca 2013 r. do Delegatury w Suwałkach Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Białymstoku wpłynął wniosek Burmistrza Miasta Augustowa „o interpretację przebiegu przestrzeni chronionej Kanału Augustowskiego w granicach miasta Augustowa”. Wnioskodawca stwierdził, że „nie ma prawnego określenia terenu otwartego” w związku z czym jego wątpliwości wzbudza określenie obszaru wpisanego do rejestru zabytków „w terenach zabudowanych oraz w zurbanizowanych terenach niezabudowanych”. Ponadto zwrócił się z prośbą o „dołączenie mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni w skali umożliwiającej precyzyjne (...) określenie, których działek geodezyjnych dotyczy”.

Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem z dnia 23 lipca 2013 r., znak: RN.5130.44.2013, odmówił wyjaśnienia treści decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, wpisującej do rejestru zabytków Kanał Augustowski w formie określonej we wniosku tj. przez interpretację przebiegu przestrzeni chronionej Kanału Augustowskiego w granicach Miasta Augustowa i dołączenie

mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni. W uzasadnieniu organ pierwszej instancji stwierdził, że „wyjaśnienie treści ww. decyzji w zakresie określonym we wniosku tj. przez interpretację przebiegu przestrzeni chronionej Kanału Augustowskiego w granicach miasta Augustowa i dołączenie mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni stanowiłoby uzupełnienie rozstrzygnięcia tej decyzji, a nie wyjaśnienie jej treści”.

Zażalenie na ww. postanowienie, dochowując ustawowego terminu, wniósł Burmistrz Miasta Augustowa podnosząc, że Urząd Miasta nigdy nie posiadał planu stanowiącego załącznik do decyzji, dlatego też zwrócił się do organu pierwszej instancji o przekazanie mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni. Zastosowanie art. 113 § 1 Kpa jest wskazane, gdy użyte w decyzji wyrażenie jest niejasne. W niniejszej sprawie wątpliwości organu gminy dotyczą przede wszystkim zakresu ochrony na terenie otwartym, który nie jest prawnie zdefiniowany. Na terenie miasta Augustowa w znacznej części graniczą tereny zurbanizowane zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę i w przypadku takich właśnie terenów trudno jest określić, jak daleko teren przyległy do kanału jest chroniony. Celem pisma skierowanego do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków nie była prośba o uzupełnienie rozstrzygnięcia decyzji, lecz o wyjaśnienie jej treści, przez wskazanie, jaki obszar ona obejmuje, a ewentualne dołączenie mapy ułatwiłoby jego wskazanie.

Po rozpatrzeniu tego zażalenia, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, postanowieniem z dnia 28 maja 2014 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/1042/13[KS], uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ wyższego stopnia wskazał, że w decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Suwałkach z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, wpisującej do rejestru zabytków Kanał Augustowski nie wskazano numerów ewidencyjnych działek. W ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 113 § 2 Kpa, nie jest zatem możliwe jej wyjaśnienie poprzez wskazanie działek geodezyjnych znajdujących się na terenie Augustowa objętych ochroną konserwatorską na podstawie tejże decyzji. Jak jednak wynika z treści wniosku, źródłem wątpliwości Burmistrza Miasta Augustowa jest użyte w ww. decyzji sformułowanie „w terenie otwartym”. Niejednoznaczność ww. sformułowania może utrudniać ustalenie sensu rozstrzygnięcia decyzji wpisującej do rejestru zabytków Kanał Augustowski, przy czym jego wyjaśnienie nie musi wiązać się z nową oceną stanu faktycznego lub prawnego, ani powodować zmiany merytorycznej rozstrzygnięcia, czy też pozostawać w sprzeczności z samym rozstrzygnięciem. W związku z czym wyjaśnienie jak organ rozumie powyższe sformułowanie jest dopuszczalne w trybie art. 113 § 2 Kpa. Ponadto, organ pierwszej instancji rozpatrując wniosek Burmistrza Miasta Augustowa nie wyjaśnił, czy załącznik do ww. decyzji istnieje, ale nie został przesłany stronie, zaginął, czy też w ogóle nie został sporządzony. Minister wyraził pogląd, że w sytuacji istnienia mapy stanowiącej załącznik do decyzji wpisowej, na której zaznaczono granicę terenu objętego ochroną konserwatorską możliwe jest wyjaśnienie treści takiej decyzji poprzez określenie przebiegu granic wpisu. Przy czym byłoby to konieczne jedynie w sytuacji, w której jej forma wzbudzałaby wątpliwości co do zakresu ochrony konserwatorskiej wynikającej z ww. decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Suwałkach. Nie jest natomiast możliwe, w omawianym trybie, tworzenie nowych załączników przedstawiających granicę wpisu do rejestru na aktualnych mapach.

Ponadto Minister stwierdził, że Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków prowadząc niniejsze postępowanie dopuścił się naruszenia art. 10 § 1 Kpa poprzez niezawiadomienie o jego wszczęciu pozostałych stron - właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na terenie wpisanym do rejestru oraz niedoręczenie im zaskarżonego postanowienia.

W toku ponownego rozpatrywania sprawy, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków zawiadomił strony, a trybie art. 49 Kpa, o toczącym się postępowaniu. Następnie,

postanowieniem z dnia 12 maja 2016 r., znak: RN.5130.44.2013. RS, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków:

- 1) wyjaśnił treść decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, wpisującej do rejestru zabytków Kanał Augustowski, w zakresie:
  - a) określenie „teren otwarty”, użyte w ww. decyzja oznacza, że chodzi o „pozostały” teren poza terenem zalesionym; przy czym przez wyraz „teren” należy rozumieć fragment powierzchni lądowej,
  - b) określenie „(...) wpisuje się do rejestru zabytków województwa Kanał Augustowski z zespołem budowli i urządzeń składających się z jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz z przyległym do kanału terenem (200 m w terenie zalesionym i do 1000 m w terenie otwartym) na odcinku od śluzy w Dębowie do granicy Państwa (śluz Kurzyniec) – ok. 80 km”, winno być rozumiane w ten sposób, że wpisuje się do rejestru zabytków liniowy układ drogi wodnej Kanału Augustowskiego wraz z zespołem budowli i urządzeń składających się z jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz z przyległym terenem w pasie: o szerokości do 200 m po obu stronach kanału w terenie zalesionym (licząc od osi kanału) i o szerokości do 1000 m po obu stronach kanału w terenie otwartym, tzn. w „pozostałym” terenie (licząc od osi kanału), na odcinku od śluzy w Dębowie do granicy Państwa (śluz Kurzyniec) o długości ok. 80 km;
- 2) odmówił wyjaśnienia treści ww. decyzji w zakresie dołączenia mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni.

Odnosząc się do załącznika do ww. decyzji, organ pierwszej instancji wyjaśnił, że wprawdzie na jej druku znajduje się informacja o takim załączniku, jednakże plan z zaznaczoną strefą ochrony konserwatorskiej, który ten załącznik miałby stanowić, nigdy nie został sporządzony. Jednocześnie organ wskazał, że dołączenie mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni stanowiłoby uzupełnienie przedmiotowej decyzji, a nie wyjaśnienie jej treści.

Na postanowienie to zażalenie złożył Burmistrz Miasta Augustowa, podnosząc, że organ pierwszej instancji nie rozpoznał całego wniosku, zatem rozstrzygnięcie to jest niepełne. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił określenie „terenu otwartego”, jednak w dalszym ciągu nie wyjaśniono wątpliwości dotyczących przebiegu granic przedmiotowego zabytku. Problem w niniejszej sprawie polega na braku wskazania osi Kanału, co powoduje pytania, czy w skład linowego układu drogi wodnej Kanału Augustowskiego wchodzi również jeziora, a jeśli tak, to jak określić oś Kanału? W związku z tym Burmistrz Miasta Augustowa zwrócił się o precyzyjne określenie granic chronionej przestrzeni.

**Organ odwoławczy zważył, co następuje:** Zaskarżone postanowienie zostało wydane w oparciu o art. 113 § 2 Kpa zgodnie, z którym organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych skorzystanie z instytucji uregulowanej w art. 113 § 2 Kpa „ma prowadzić do usunięcia niejasności co do treści decyzji, w szczególności wtedy, gdy jest ona niejednoznaczna lub dotknięta zawilnością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.06.2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 548/07, LEX nr 355895).

W wyroku z dnia 19.06.2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 595/07, LEX nr 355889) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „wyznaczone przepisem art. 113 § 2 Kpa pole działania organu jest ograniczone wyłącznie do wyjaśnienia stronie (organowi

egzekucyjnemu) zgłoszonych przez nią wątpliwości co do użytych w decyzji wyrażeń, niejasnych sformułowań bądź zastosowanych skrótów, utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia. Organ administracji nie jest powołany do interpretacji treści decyzji z zastosowaniem zasad wykładni prawa, ale jest „uprawniony i obowiązany wyjaśnić, jak rozumiał własną decyzję”. Wyjaśnienie wątpliwości nie może prowadzić ani do nowej oceny stanu faktycznego bądź prawnego, ani powodować zmiany merytorycznej rozstrzygnięcia, ani też nie może pozostawać w sprzeczności z treścią decyzji”.

Należy wskazać ponadto, iż zakres wyjaśnienia decyzji administracyjnej wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia. Organ nie ma prawa czynić wyjaśnień poza granicami tej decyzji, gdyż naruszałby w ten sposób tożsamość sprawy w sensie przedmiotowym i podmiotowym. Organ nie może też udzielać stronom odpowiedzi na pytania stawiane we wniosku o wyjaśnienie decyzji, które wychodzą poza jej treść i zakres oraz nie dotyczą wątpliwości co do treści decyzji. Wykładnia dokonywana w trybie art. 113 § 2 Kpa nie może bowiem prowadzić do uzupełnienia poprzedniego rozstrzygnięcia. Organ administracyjny nie jest też powołany do interpretacji treści decyzji z zastosowaniem zasad wykładni prawa, tylko do wyjaśnienia, jak rozumiał własną decyzję (wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 463/07, LEX nr 355917).

**W kontekście powyższych rozważań, wątpliwości organu wyższego stopnia budzi stwierdzenie zawarte w zaskarżonym postanowieniu, że teren przyległy do kanału należy liczyć od osi kanału. Niewątpliwie bowiem część terenu znajdującego się po obu stronach tej osi stanowi sam kanał, a nie teren do tego obiektu przyległy. W związku z tym, organ pierwszej instancji ponownie odnie się do wniosku o wyjaśnienie treści decyzji, mając na uwadze powyżej wskazaną okoliczność, oraz dokonując wyjaśnienia treści decyzji również w zakresie zgłoszonego w zażaleniu wniosku Burmistrza Miasta Augustowa o wyjaśnienie samego pojęcia „Kanału Augustowskiego”**

W związku z powyższym, należało postanowić jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku postępowania.

Strona, która uważałaby, że postanowienie to narusza prawo, może zgodnie z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, może wnieść skargę, za moim pośrednictwem (00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17), do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia.

Z up. MINISTRA KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
PODSEKRETARZ STANU  
GENERAŁNY KONSERWATOR ZABYTKÓW

*M. Magdalena Gawin*

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Augustowa, ul. 3 Maja 60 skr. pocztowa 72, 16-300 Augustów
- ② właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości - w drodze obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób publicznego ogłaszania w mieście Augustowie, w Gminie Augustów, w Gminie Bargłów Kościelny, w Gminie Płaska oraz w Gminie Sztabin
3. Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków
4. aa.