



MINISTER  
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, 08 czerwca 2022 r.

DOZ-OAiK.650.332.2021.KS

### **Postanowienie**

Po rozpatrzeniu zażalenia Burmistrza Miasta Augustowa na postanowienie Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 4 lutego 2021 r., znak: RN.5130.62.2019.KN, 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 dołączenia mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni w skali umożliwiającej precyzyjne określenie, których działek geodezyjnych dotyczy – 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. z 2021 r. poz. 840 ze zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego,

**postanawiam:**

**utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie.**

### **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 śluzy 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 położnych 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 „teren otwarty”, 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.

Po rozpatrzeniu tego zażalenia, postanowieniem z dnia 24 marca 2017 r., sygn. DOZ-OAiK.660.637.2016[KP-20/17, uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ drugiej instancji wyjaśnił, że jego wątpliwości 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”

Postanowieniem z dnia 4 lutego 2021 r., znak: RN.5130.62.2019. KN, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków 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, poprzez wyjaśnienie określeń użytych w decyzji oraz odmawiające dołączenia mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni w skali umożliwiającej precyzyjne określenie, których działek geodezyjnych dotyczy. Treść decyzji została wyjaśniona w następujący sposób:

„(...) do rejestru zabytków został wpisany:

Kanał Augustowski, który należy rozumieć jako drogę wodną na odcinku od śluzy w Dębowie (łącznie ze śluzą) do granicy Państwa - śluza Kurzyniec (łącznie ze śluzą) na odcinku łącznie około 80 km, w skład której wchodzi: sztuczne przekopy, naturalne ciek, jeziora, rzeki i zbiorniki wodne z zespołem budowli i urządzeń składających się z jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz

wraz z przyległym do kanału terenem do 200 m w terenie zalesionym, który należy rozumieć jako las, liczony 200 m w każdym kierunku od linii brzegów naturalnych cieków, jezior lub innych naturalnych zbiorników wodnych lub od zewnętrznej zabudowy jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz

wraz z przyległym do kanału terenem do 1000 m w terenie otwartym, który należy rozumieć jako każdy teren inny niż teren zalesiony liczony 1000 m w każdym kierunku od linii brzegów naturalnych cieków, jezior lub innych naturalnych zbiorników wodnych lub od zewnętrznej zabudowy jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz.

W uzasadnieniu postanowienia organ wyjaśnił, że wpisany do rejestru zabytków przedmiotową decyzją Kanał Augustowski, należy rozumieć jako drogę wodną na odcinku od śluzy w Dębowie (łącznie ze śluzą) do granicy Państwa - śluza Kurzyniec (łącznie ze śluzą) na odcinku łącznie około 80 km, w skład której wchodzi: sztuczne przekopy, naturalne ciek, jeziora, rzeki i zbiorniki wodne z zespołem budowli i urządzeń składających się z jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz. Kanał Augustowski jako droga wodna na odcinku od śluzy w Dębowie do granicy państwa - śluza Kurzyniec, o łącznej długości około 80 km przebiega zarówno przez sztuczne zbiorniki (m.in. przekopy), jak i naturalne wody (m.in. jeziora). W związku z tym Kanał Augustowski stanowią: sztuczne przekopy, naturalne ciek, jeziora, rzeki i zbiorniki wodne, które wzajemnie się łączą i stanowią drogę wodną na odcinku łącznie około 80 km. Orzeczenie decyzji nie wyróżnia przebiegu Kanału Augustowskiego, jako drogi wodnej biegnącej tylko sztucznymi przekopami i trasą wytyczoną na naturalnych zbiornikach. Byłoby to sprzeczne z dalszym orzeczeniem decyzji, w którym teren przyległy do kanału liczony jest 200 m w terenie zalesionym i 1000 m w terenie otwartym. Nie można liczyć terenu od trasy wodnej wyznaczonej na naturalnym zbiorniku np. jeziorze, gdyż w takim wypadku teren stanowiłaby woda (akwen). Terenem może być tylko powierzchnia lądowa.

Ponadto, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Suwałkach z dnia 9 lutego 1979 r. l.dz., KL.WKZ-534/5/d/79, wpisująca do rejestru zabytków Kanał Augustowski wraz z przyległym do kanału terenem, wskazuje na dwa rodzaje terenu: „teren otwarty” i „teren zalesiony” oraz odległości tych obszarów od Kanału Augustowskiego. W związku z tym zwrot „wraz z przyległym do kanału terenem do 200 m w terenie zalesionym”, należy rozumieć jako las, liczony 200 m w każdym kierunku od linii brzegów naturalnych cieków, jezior lub innych naturalnych zbiorników wodnych lub od zewnętrznej zabudowy jazów, mostów, obudowy brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz. Natomiast zapis w orzeczeniu „wraz z przyległym do kanału terenem do 1000 m w terenie otwartym”, należy rozumieć jako każdy teren inny niż las, liczony 1000 m w każdym kierunku od linii brzegów naturalnych cieków, jezior lub innych naturalnych zbiorników wodnych lub od zewnętrznej zabudowy jazów, mostów, obudowy

brzegów, zabudowań służby wodnej, śluz. Przez teren należy rozumieć fragment powierzchni lądowej. W orzeczeniu przedmiotowej decyzji nie zostały wyróżnione inne tereny przyległe do kanału np.: „tereny zurbanizowane”, „tereny miejskie”, „tereny zabudowane”, tylko nastąpił wyraźny podział na „tereny otwarte” i „tereny zalesione”. Z orzeczenia decyzji wynika, również, że przyległy do Kanału Augustowskiego teren (który stanowi jego obszar ochronny) występuje na całym jego odcinku tj. od śluzy w Dębowie do granicy Państwa - śluza Kurzyniec, nie wykluczając terenów np. zabudowanych. W orzeczeniu decyzji zostały wyszczególnione, także konkretne odległości terenu przylegającego do kanału, „do 200 m w terenie zalesionym” i „do 1000 m w terenie otwartym”, dlatego odległości te należy rozumieć jako 200 m i 1000 m. Wyjaśnienie odległości w inny sposób nosiłoby cechy dowolności i zmieniałoby treść rozstrzygnięcia określającego zakres ochrony.

Odnosząc się do załącznika graficznego organ pierwszej instancji wyjaśnił, że odmówił „dołączenia mapy z zaznaczeniem granic chronionej przestrzeni w skali umożliwiającej precyzyjne jej określenie których działek geodezyjnych dotyczy”, gdyż stanowiłoby to uzupełnienie rozstrzygnięcia decyzji, a nie wyjaśnienie jej treści. Wytworzenie nowej mapy byłoby przekroczeniem granic dopuszczalności wyjaśnienia treści decyzji poprzez jej uzupełnienie i zmianę dotychczasowego rozstrzygnięcia. Organ wyjaśnił przy tym, że na druku „decyzji w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków”, który zastosowano wpisując w 1979 r. do rejestru zabytków Kanał Augustowski wraz z przyległym terenem, widnieje zapis: „strefa ochrony konserwatorskiej zaznaczona jest czerwoną linią na załączonym planie stanowiącym integralną część decyzji”, ale decyzja z dnia 9 lutego 1979 r., l.dz. KL.WKZ-534/5/d/79, nigdy nie zawierała załącznika graficznego.

Na postanowienie to zażalenie złożył Burmistrz Miasta Augustowa podnosząc, że organ pierwszej instancji nie rozpoznał całego wniosku, zatem przedmiotowe rozstrzygnięcie jest niepełne. Brak konkretnego określenia przestrzeni chronionej powoduje duże trudności w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących między innymi wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwoleń na budowę czy zezwolenia na wycinkę drzew. Miasto Augustów posiada obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których zgodnie z prawem wskazano między innymi strefy ochrony konserwatorskiej Kanału Augustowskiego. Obszar chroniony wskazany w tych planach jest znacznie bliżej od istniejących zbiorników wodnych (kanału, rzeki Netta, jezior Necko i Białe) i obiektów budowlanych związanych z kanałem, niż 1000 m od brzegów tych zbiorników lub obiektów budowlanych. Projekty planów, w których wskazane obszary były przeznaczone pod zabudowę, uzyskały pozytywne uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Brak dokładnego określenia strefy ochrony konserwatorskiej Kanału Augustowskiego doprowadził do sytuacji w której uzgodnione z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków akty prawa miejscowego są w sprzeczności z obecnie prezentowanym wyjaśnieniem. Zdaniem Zażalającego się, zasadnym jest więc wskazanie strefy ochrony konserwatorskiej Kanału Augustowskiego na mapie w skali umożliwiającej jej jednoznaczne określenie lub opisowo, z uwzględnieniem stref wyznaczonych w planach przy ich jednoczesnym uspołnieniu.

Ponadto, w ocenie Burmistrza, przy określeniu, iż odległości 200 lub 1000 m należy liczyć od linii brzegów naturalnych cieków, jezior, brak jest możliwości jednoznacznego wyznaczenia tej linii, gdyż nie pokrywa się ona z granicami działek wodnych. Analizując wyjaśnienie nasuwa się również pytanie, jak należy określić tę odległość w sytuacji gdy bezpośrednio przy brzegu cieków wodnych, jeziora znajduje się kilkudziesięciometrowy pas terenu zalesionego, zaś w dalszej odległości jest to teren zabudowany, lub odwrotnie. Co należy rozumieć pod pojęciem terenu zalesionego wyjaśnionego przez organ jako „las” - czy jest to teren z faktycznie istniejącym drzewostanem (jednak często nie posiadającym

klasyfikacji Ls), czy też teren sklasyfikowany jako las, nierzadko pozbawiony drzew z brakiem uregulowania faktycznego wykorzystania terenu.

W ocenie Burmistrza trudno zgodzić się również z wyjaśnieniem, iż w skład drogi wodnej Kanału Augustowskiego wchodzi całość jeziora. Przykładem jest jezioro Necko, przez które jedynie w niewielkiej wschodniej części przebiega śródlądowa droga wodna. Obszar całego jeziora stanowi prawie 423 ha, zaś odległość w linii prostej od wyjścia z jeziora rzeki Netty, przez które przebiega droga wodna Kanału Augustowskiego, do skrajnego punktu w zachodniej części jeziora, wynosi ok. 4300 m. Doliczając do tego jeszcze 1000 m, należałoby objąć ochroną konserwatorską znaczną część terenów z przeznaczeniem pod zabudowę lub stanowiących grunty rolne, na których inwestycje w żadnej mierze nie mają wpływu na oddalony o ponad 5 km. zabytek. Kanał Augustowski jest niewątpliwie unikatowym w skali europejskiej dziełem budownictwa inżynierii wodnej, dlatego też niezbędna jest jego ochrona, jednakże wydaje się wątpliwym, aby celem decyzji z 9 lutego 1979 r. było objęcie tą ochroną terenów odległych o parę kilometrów od szlaku wodnego. Zdaniem Zażalającego się, niezrozumiałym jest również określenie terenu otwartego jako każdego innego niż teren zalesiony.

Ponadto, Burmistrz Miasta Augustowa stwierdził, że pomimo upływu kilku lat od złożenia wniosku o dokładne wskazanie strefy ochrony konserwatorskiej Kanału Augustowskiego, wciąż nie można jednoznacznie informować zainteresowanych osób, czy planowaną inwestycję należy uzgodnić z organem ochrony zabytków. W sytuacji uznania, iż teren działki znajduje się poniżej 1000 m od cieku wodnego, inwestorzy są kierowani celem uzyskania wytycznych konserwatorskich, zaś po konsultacji z odpowiednimi służbami konserwatorskimi wracają z informacją, że teren inwestycji nie znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Takie sytuacje prowadzą do obniżenia zaufania do jednostek publicznych.

**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, w trybie tym organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia z urzędu lub na żądanie strony wątpliwości co do treści decyzji. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji lub postanowienia jest niezbędne wówczas, gdy są one niejednoznaczne lub dotknięte zawilnością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy. Wyznaczone powołanym wyżej przepisem pole działania organu administracji publicznej jest ograniczone wyłącznie do wyjaśnienia stronie zgłaszanych wątpliwości co do użytych w decyzji wyrażen, niejasnych sformułowań bądź zastosowanych skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 15.10.2021, sygn. I GSK 532/21) W trybie art. 113 § 2 Kpa nie można uzupełniać ani interpretować decyzji, nie można także dokonywać nowej oceny stanu faktycznego lub prawnego, ani doprowadzić do merytorycznej zmiany rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 01.06.2021, sygn. II GSK 1127/18). Wyjaśnienie treści decyzji nie jest zatem tożsame z oceną prawidłowości tej decyzji, lecz ma służyć jedynie jednoznacznemu określeniu woli organu wyrażanej w decyzji. Jeśli wola ta w sposób jednoznaczny z decyzji wynika, wyjaśnienie jej treści jest zbędne. Wątpliwość dotycząca treści decyzji powinna mieć charakter obiektywny i istnieć już w momencie jej wydawania przez organ. Innymi słowy, możliwość udzielenia wyjaśnień powstaje wówczas, jeśli istnieją obiektywne wątpliwości co do treści decyzji. Wyjaśnienie decyzji nie może zastępować kontroli legalności decyzji administracyjnej, bo ta inicjowana jest innymi środkami, jak też nie może prowadzić do jej uzupełnienia. Wyjaśnienie decyzji w trybie art. 113 § 2 Kpa, nie może stanowić także

konkurencji ani alternatywy dla określenia na podstawie prawa materialnego praw i obowiązków strony bądź też dokonywać ustaleń poza treścią decyzji (wyroki NSA: z dnia 11.03.2021, sygn. I OSK 1652/20 oraz z dnia 20.11.2019, sygn. I OSK 3094/18). Organ ma tylko uprawnienie i obowiązek autentycznego wyjaśnienia treści decyzji, czyli wyjaśnienia, jak rozumiał własną decyzję.

W związku z tym wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji, dokonane w trybie art. 113 § 2 Kpa może się odnosić wyłącznie do tego, co stanowiło treść decyzji w chwili jej wydania i nie może wprowadzać jakichkolwiek nowych treści. W postępowaniu w trybie art. 113 § 2 Kpa organ ma tylko obowiązek określić żądanie strony i dokonać jego konfrontacji z treścią wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienia domaga się strona (wyrok NSA z dnia 16.01.2019, sygn. II GSK 4715/16). Wyznaczone tym przepisem pole działania organu jest więc ograniczone wyłącznie do wyjaśnienia stronie zgłoszonych wątpliwości co do użytych w decyzji wyrażań, niejasnych sformułowań, wyjaśnień bądź zastosowanych skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia. W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 113 § 2 Kpa organ nie prowadzi postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do ustalenia stanu faktycznego w takim zakresie, jak w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o charakterze merytorycznym (wyrok WSA Gliwice z dnia 10.06.2020, sygn. II SA/Gl 590/20). Zakres wyjaśnienia treści decyzji wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia, którego wyjaśnienie to ma dotyczyć. Organ nie ma prawa czynić wyjaśnień poza granicami tej decyzji, gdyż narusza 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. Organ administracji nie jest też powołany do interpretacji treści decyzji z zastosowaniem zasad wykładni prawa, tylko do wyjaśnienia jak rozumiał własną decyzję (wyrok WSA Warszawa z dnia 26.05.2020, sygn. VI SA/Wa 702/20).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy trzeba stwierdzić, że przedmiotowe postanowienie jest prawidłowe i brak podstaw do jego uchylecia. Organ pierwszej instancji w sposób uzasadniony treścią decyzji o wpisie dobra kultury do rejestru zabytków określił obszar wpisany do rejestru zabytków, zarówno w odniesieniu do samego kanału, jak i do terenu przyległego, a także dokonał rozróżnienia na „teren otwarty” i „teren zalesiony”, w sposób wyczerpujący wyjaśniając swoje stanowisko. Odnosząc się w tym miejscu do kwestii pojęcia „las”, trzeba wyjaśnić, że w samej decyzji pojawia się pojęcie „teren zalesiony”, przez który należy rozumieć teren faktycznie porośnięty roślinnością leśną.

Jednocześnie należy wskazać, że wyjaśniając treść przedmiotowej decyzji na podstawie art. 113 § 2 Kpa, Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie mógł przedstawić granic obszaru wpisanego do rejestru zabytków na mapie, wskazać działek gruntu, ani też odnieść terenów przyległych do granic działek wodnych. Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Suwałkach z dnia 9 lutego 1979 r., znak: KL.WKZ 534/5/d/79, w swojej treści nie odnosi się bowiem do żadnych działek gruntów, ani nie zawiera załącznika graficznego. Podobnie, sama decyzja nie zawiera fragmentów, które pozwoliłyby na odniesienie się na podstawie art. 113 § 2 Kpa do kwestii związanych z istnieniem przy brzegu cieku wodnego, jeziora kilkudziesięciometrowego pasu terenu zalesionego, zaś w dalszej odległości - teren zabudowany, lub odwrotnie.

Tryb unormowany w art. 113 § 2 Kpa nie może służyć dostosowaniu decyzji o wpisie zabytku do rejestru do jakichkolwiek uwarunkowań faktycznych czy prawnych. W związku z tym, odnosząc się do ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego trzeba wskazać, że działając na podstawie art. 113 § 2 Kpa, organ jest związany wyłącznie treścią decyzji i nie może brać pod uwagę ustaleń innych dokumentów,

jeżeli w samej decyzji nie ma do nich odwołania. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie nastąpiła.

Natomiast argumenty dotyczące wielkości obszaru wpisanego do rejestru zabytków, a w szczególności jego zbyt dużego zasięgu, mogą stanowić podstawę do skreślenia części zabytku z rejestru, a nie do ograniczenia obszaru wpisu w postanowieniu wydanym na podstawie art. 113 § 2 Kpa.

Przepis art. 113 § 2 Kpa stanowi podstawę do wyjaśnienia treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru w bardzo ograniczonym zakresie. Nie wyklucza to jednakże możliwości dokonywania wykładni takich decyzji w szerszym zakresie. W szczególności, wykładni takiej, z uwzględnieniem reguł interpretacyjnych, wojewódzki konserwator zabytków zobowiązany jest dokonać w każdym postępowaniu o wydanie pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie prac, robót i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru. Ponadto, nie ma przeszkód, aby organ ten dokonał tego typu wykładni np. w piśmie urzędowym, do którego zostanie opracowany załącznik mapowy, zawierający granice obszaru wpisanego do rejestru zabytków.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

Strona, która uważa, że postanowienie to narusza prawo, może wnieść na to postanowienie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wpis sądowy od skargi wynosi 100 zł.

Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

Z up. Ministra Kultury  
i Dziedzictwa Narodowego  
Sekretarz Stanu  
Generalny Konserwator Zabytków

Jarosław Sellin

[dokument podpisany elektronicznie]

Otrzymują:

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