



MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, r. 2019-01-22

DOZ-OAiK.650.1364.2017.KS

Decyzja

Po rozpatrzeniu wniosku Gminy Łabiszyn o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 18 września 1957 r. uznającej za zabytek dzielnicę starego miasta w Łabiszynie w obrębie ulic: Sienkiewicza, Farnej, Szubińskiej, Bydgoskiej i Parkowej – działając na podstawie art. 89 pkt 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067) oraz art. 17 pkt 2, art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158 § 1 pkt 2 i pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego

orzekam:

odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 18 września 1957 r. uznającej za zabytek dzielnicę starego miasta w Łabiszynie w obrębie ulic: Sienkiewicza, Farnej, Szubińskiej, Bydgoskiej i Parkowej.

Uzasadnienie

Jak wynika z akt postępowania, decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 18 września 1957 r. za zabytek uznana została dzielnica starego miasta w Łabiszynie w obrębie ulic: Sienkiewicza, Farnej, Szubińskiej, Bydgoskiej i Parkowej. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, że stare miasto zostało założone w XIII w. i podlega ochronie ze względu na zachowane średniowieczne założenie urbanistyczne.

Gmina Łabiszyn złożyła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 Kpa, jako trwale niewykonalnej od dnia wydania. We wniosku tym podniesiono, że w przedmiotowej decyzji nie zostały określone dokładne granice wskazanego wyżej obszaru ochrony konserwatorskiej. Obszar ten został ustalony jedynie przez kilka ulic, które nie tworzyły i nadal nie tworzą zamkniętego obszaru, wobec tego nie ma możliwości tak naprawdę ustalenia granic tego obszaru. Decyzja nie posiada żadnego załącznika graficznego, co potwierdził również Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem z dnia 15 maja 2017 r. znak: WUOZ.T.WRD.5140.3.3.2017.TK, wyjaśniającym treść tej decyzji. Gmina wskazała, że podstawą wydania decyzji z dnia 18 września 1957 r. był art. 3 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29 poz. 265), z którego wynikał obowiązek wyznaczenia granic (zatem konkretnie). Nie można też się zgodzić ze stanowiskiem Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który twierdzi, że zawarty w decyzji zwrot „w obrębie ulic” należy rozumieć w ten sposób, że granicy obszaru objętego ochroną nie stanowi oś ulicy, ale przynależne jej adresowo parcele. Zdaniem Wnioskodawcy, gdyby nawet przyjąć ten tok rozumowania, to i tak w decyzji nie zostało to określone dostatecznie precyzyjnie. Tak naprawdę nie wiadomo bowiem, do której parceli, czy do którego adresu (jako końcowych) ten obszar się rozciąga. Wobec braku precyzyjnego określenia granic oraz braku zdefiniowania w uzasadnieniu decyzji zwrotu „w obrębie ulic”, ustalenia jego znaczenia należy dokonać w oparciu

o potoczne znaczenie słowa „obrub”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN, znaczy „obszar ograniczony czymś lub «zamknięta całość o ustalonych granicach»” (słownik dostępny na stronie: <http://sjp.pwn.pl/>). Założenie urbanistyczne wynikające z przedmiotowej decyzji nie jest ani „obszarem czymś ograniczonym”, a tym bardziej nie stanowi „zamkniętej całości o ustalonych granicach”, gdyż obszar ten (po zaznaczeniu na mapie właściwych ulic) jest otwarty od strony północnej, wschodniej i południowej rynku Łabiszyna. Gmina powołała się przy tym na wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 2053/11, w którym Sąd stwierdził, że: „Nie można (...) wykonywać decyzji [w sprawie wpisu do rejestru zabytków założenia urbanistycznego], która nie precyzuje w swej treści granic terenu poddanego ochronie prawnej, ani nie posiada załącznika graficznego, który precyzowałby granice tego obszaru (...) decyzja (...) wpisująca do rejestru zabytków [założenie urbanistyczne] bez podania granic zabytku rażąco naruszyła prawo spełniając przesłanki art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., jako że była niewykonalna zarówno w dacie jej wydania jak i obecnie”. Ponadto, Gmina podkreśliła, że stanowisko WSA w Warszawie zostało następnie podzielone przez NSA w Warszawie wyrokiem z dnia 26 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2270/12.

Organ nadzorczy zważył, co następuje. Do podstawowych zasad postępowania administracyjnego należy wyrażona w art. 16 § 1 zasada trwałości decyzji ostatecznych. Przepis ten stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Wady o charakterze materialno-prawnym, tkwiące w samej decyzji kończącej postępowanie, stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności, wskazane są w art. 156 § 1 Kpa.

Z przepisu art. 156 § 1 pkt 5 wynika, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jest fakt, iż decyzja jest niewykonalna od dnia jej wydania, a niewykonalność ta ma charakter trwały. Przesłanka wymieniona w tym przepisie zachodzi w przypadku, gdy rozstrzygnięcie z przyczyn prawnych bądź faktycznych nie może zostać wykonane, przy czym niewykonalność ta musi istnieć już w dacie jego wydania, zaś przeszkody powodujące niewykonalność trwają cały czas aż do czasu stwierdzenia jej nieważności. Niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do dyspozycji rozstrzygnięcia z uwagi na istniejący w obowiązującym prawie zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostającego w sprzeczności z wydaną decyzją. Niewykonalność ta musi istnieć nie tylko w dniu wydania, ale powinna mieć charakter trwały. Powstała później może być podstawą innych działań, np. uchylecia czy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Decyzja trwale niewykonalna to przy tym taka decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązków.

Badana decyzja została wydana na podstawie art. 1-3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29, poz. 265). Zgodnie z art. 1 tego aktu w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania ww. decyzji, zabytkiem był każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie. Przepis art. 2 pkt 5 rozporządzenia stanowił, iż za zabytki mogą być w szczególności uznane grupy budowli, wybitne pod względem estetycznym i znamienne bądź dla całych osad, miast, wsi, bądź dla ich dzielnic. Zgodnie natomiast z punktem 6 tego artykułu, za zabytek mogło być także uznane na gruncie dochowane rozplanowania starych miast i dzielnic staromiejskich. Trzeba przy tym podkreślić, że wyliczenie rodzajów zabytków zawarte w rozporządzeniu jest jedynie przykładowe, o czym przesadza użycie w art. 2 zwrotu „w szczególności”.

Przepis art. 3 tego rozporządzenia stanowił, że przedmioty otrzymują charakter zabytków w znaczeniu tego aktu na skutek orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu, a nadto przy zabytkach nieruchomości określającego granice zabytku i granice otoczenia podlegającego przepisom niniejszego rozporządzenia.

Zgodnie natomiast z art. 4, władze konserwatorskie pierwszej instancji prowadziły rejestr zabytków, a ponadto, na podstawie tegoż przepisu, Minister Wyznań Religijnych i oświecenia publicznego wydał dnia 17 lipca 1928 r. rozporządzenie o prowadzeniu rejestru zabytków (Dz. U. Nr 76, poz. 675). Przepis § 3 rozporządzenia wykonawczego stanowił, że rejestr - prócz numeru porządkowego oraz daty i numeru prawomocnego orzeczenia o uznaniu przedmiotu za zabytek - zawiera następujące dane: miejsce, gdzie zabytek się znajduje (nazwa miejscowości i powiat), określenie zabytku, data lub stulecie powstania zabytku oraz daty (stulecia) ważniejszych jego zmian, imię, nazwisko i adres właściciela zabytku (ewentualnie własność państwowa), a także uwagi.

Przepisy rozporządzenia o opiece nad zabytkami nie przewidywały obowiązku sporządzenia załącznika graficznego do decyzji o uznaniu za zabytek, również w sytuacji, gdy przedmiotem wpisu do rejestru zabytków był dany teren. Obowiązku takiego nie można wywodzić również z przepisu § 3 ww. rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, który nie określał treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru, lecz treść działu księgi rejestru zabytku, a zatem treść wpisu, który dokonywany był już po wydaniu decyzji. Kwestii tej nie normowały także ówczesne obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niewątpliwie jednak decyzja uznaniu za zabytek, wydana na podstawie cytowanych przepisów, powinna określać przedmiot wpisu w sposób pozwalający na jego identyfikację, co wynika wprost z art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie organu nadzorczego, granice te można jednakże ustalać nie tylko na podstawie załącznika mapowego czy literalnego opisu przebiegu takich granic w terenie, ale także w oparciu o wykładnię decyzji. W tym miejscu trzeba wskazać, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdził nieważność postanowienia Kujawsko-Pomorskiego Konserwatora Zabytków z dnia 15 maja 2017 r., Nr WRD/4/2017, znak: WUOZ.T.WRD.5140.3.3.2017.TK, wyjaśniającego wątpliwości co do treści decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z 18 września 1957 r. w sprawie uznania za zabytek dzielnicy starego miasta w Łabiszynie w obrębie ulic: Sienkiewicza, Farnej, Szubińskiej, Bydgoskiej i Parkowej.

W badanej decyzji jako obszar uznany za zabytek została wskazana dzielnica starego miasta w Łabiszynie, ze względu na zachowane średniowieczne założenie urbanistyczne, tj. układ urbanistyczny. Przepisy ówczesnego obowiązującego rozporządzenia o opiece nad zabytkami, w odróżnieniu od ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie zawierały definicji legalnej układu urbanistycznego. Pojęcie to było jednakże znane doktrynie ochrony i konserwacji zabytków. Przez układ urbanistyczny rozumiano pewien obszar, przestrzeń, na którą składały się nieruchomości gruntowe, zawierającą pojedyncze obiekty budowlane, zespoły budowlane, tereny niezabudowane, a także place i ulice. Zawarta w art. 3 pkt 12 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami definicja układu (założenia) urbanistycznego stanowi w istocie wyraz dorobku doktryny konserwatorskiej w tym zakresie. Na podstawie decyzji wpisującej do rejestru zabytków, a także decyzji uznającej za zabytek układ urbanistyczny, ochronie konserwatorskiej podlegają w szczególności gabaryty zabudowy, relacje przestrzenne pomiędzy zabudową, oraz pomiędzy terenami zabudowanymi a zielenią – zwłaszcza jej formami komponowanymi, a także układ placów i ulic.

Dokonując wykładni ww. decyzji o uznaniu za zabytek w celu ustalenia, czy jest ona w istocie dotknięta wadą trwałej niewykonalności, należy zatem mieć na uwadze zarówno

fakt, że przedmiotem wpisu jest dzielnica starego miasta, okoliczność, iż o jej wartości przesądza znajdujący się na obszarze dzielnicy zachowany układ urbanistyczny, a także wskazanie, że układ ten znajduje się w obrębie określonych w decyzji ulic.

Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że Łabiszyn jako ośrodek miejski ukształtował się już w okresie wczesnego średniowiecza jako osada targowa położona w dolinie Noteci z wyraźnie wyodrębnionymi wyspami. Pierwotnie istniał tu gród wzmiankowany w 1247 r. jako własność rycerska. Lokacja miasta na prawie magdeburskim nastąpiła najprawdopodobniej w 1369 roku. W tym czasie terytorium miejskie ograniczała rzeka i strumienie. Ówczesny ośrodek od wschodu wyznaczał główny nurt Noteci, a od południa, zachodu i północy obszar miasta ograniczony był strumieniami i odnogami Noteci (jej strona wschodnia - obecny Kanał Notecki). Przebieg wymienionych w decyzji o wpisie do rejestru zabytków dzielnicy starego miasta Łabiszyna ulic: Sienkiewicza, Farnej, Szubińskiej, Parkowej i Bydgoskiej (obecnie Adama Mickiewicza) posiada metrykę średniowieczną i jest ściśle powiązany z rozwiązaniem układu komunikacyjnego z czasów lokacji miasta.

W ocenie organu ochrony zabytków wyższego stopnia, z uwagi na fakt, iż za zabytek w niniejszej sprawie za zabytek uznany został układ urbanistyczny, sformułowanie „w obrębie ulic” należy odnosić nie tylko do samych ulic, ale także do parceli znajdujących się w ich zasięgu, po obu stronach ww. ulic, tzn. przynależnych im adresowo, a także przylegających do nich, nawet jeżeli adres nieruchomości jest przynależny ulicy niewymienionej w decyzji o wpisie zabytku do rejestru. **Z uwagi na fakt, że możliwe jest ustalenie obszaru wpisanego do rejestru zabytków, przedmiotowa decyzja nie jest niewykonalna od dnia wydania.**


Jednocześnie należy stwierdzić, że decyzja ta nie była dotknięta także innymi wadami wskazanymi w art. 156 § 1 Kpa. Nie została ona bowiem wydana z naruszeniem właściwości, nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, nie została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; nie wywołałaby, w razie jej wykonania, czynu zagrożonego karą, ani nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść na niniejszą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wpis sądowy od skargi wynosi 200 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
Podsekretarz Stanu
Generalny Konserwator Zabytków




dr hab. prof. IH PAN Magdalena Gawin

Otrzymują:

1. Gmina Łabiszyn – Burmistrz Łabiszyna
Pl. 1000-lecia 1, 89-210 Łabiszyn
2. pozostali właściciele i użytkownicy rzeczy nieruchomości – w drodze obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty w Gminie Łabiszyn sposób publicznego ogłaszania – zgodnie z art. 49 kpa i art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
3. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków
4. Kierownik Delegatury w Bydgoszczy WUOZ w Toruniu
5. aa

