
Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze¹

Jacek Brudnicki*

Podstawowe narzędzie kształtowania polityki konserwatorskiej, zarówno z prawnego punktu widzenia, jak i stosowanej od wielu lat praktyki, stanowi wpis do rejestru zabytków². W konsekwencji funkcjonowanie całego systemu ochrony zabytków w dużym stopniu uzależnione jest od tego, co w rzeczywistości znajduje się w tym rejestrze. Podstawowe znaczenie ma oczywiście sam fakt objęcia danego obiektu formalną ochroną poprzez wydanie decyzji o wpisie, gdyż zabytki w nim nie figurujące korzystają z prawnej ochrony jedynie w ograniczonym wymiarze. Jednakże w praktyce do efektywnego sprawowania ochrony nie wystarczy samo istnienie wpisu do rejestru, zasadniczą rolę odgrywa bowiem jego merytoryczna zawartość. Poprzez merytoryczną zawartość należy tutaj rozumieć różne aspekty decyzji o wpisie: precyzyjne określenie przedmiotu wpisu i zakresu ochrony, należyte uzasadnienie decyzji, w tym szczegółowy opis wartości podlegających ochronie, stosowanie jednoznacznych, prawnie zdefiniowanych pojęć i wreszcie reprezentatywność całego zbioru z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego kraju. Osobną kwestią jest także poprawność wpisu z punktu widzenia procedury administracyjnej; przykładowo, niedopuszczania

do obejmowania ochroną tego samego zabytku za pomocą kilku odrębnych decyzji o wpisie, zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu o wpis do rejestru, a także też właściwego określenia adresata (adresatów) decyzji o wpisie.

Na obecny zasób rejestru zabytków składają się efekty działań kilku pokoleń konserwatorów, działających w oparciu o zmieniające się zasady doktryny konserwatorskiej i zróżnicowane kryteria oceny wartości zabytkowej. Ponadto na jego dzisiejszy kształt wpływały nie tylko zmieniające się na przestrzeni czasu przepisy prawne, lecz także funkcjonująca w danym czasie świadomość społeczna i zawodowa w zakresie zasad i metod ochrony zabytków, istniejące wówczas możliwości organizacyjno-techniczne oraz dostępność materiałów źródłowych (np. map i archiwaliów). To wszystko sprawiło, że rejestr zabytków ma zróżnicowany i niejednorodny charakter, częstokroć nieadekwatny w odniesieniu do współczesnych realiów ochrony zabytków. Prowadzona od wielu lat przez Narodowy Instytut Dziedzictwa (dawniej Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków) analiza wpisów wskazuje na rozliczne niedociągnięcia i wady tkwiące w tych decyzjach³.

* Autor jest prawnikiem, pracownikiem Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

1 Niniejszy artykuł w znacznej części odpowiada tematowi wystąpienia pt. „Wyjaśnienie treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków” na konferencji „Prawna ochrona dóbr kultury”, zorganizowanej w dniu 27.01.2011 r. przez Wydział Prawa Szkoły Głównej Psychologii Społecznej w Warszawie.

2 Rejestr zabytków obejmuje 64673 zabytków nieruchomości (stan na dzień 04.10.2010 r.), 7523 stanowisk archeologicznych (stan na dzień 30.06.2009 r.) oraz 213 349 zabytków ruchomych wpisanych na podstawie 13 061 decyzji

(stan na dzień 30.06.2009 r.); źródło: strona internetowa Narodowego Instytutu Dziedzictwa, www.zabytek.pl.

3 Praktyczne funkcjonowanie rejestru zabytków zostało szczegółowo przedstawione w artykule M. Gawlickiego, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków”, 2008, nr 2, s. 55-82. Informacje dotyczące zasobu znajdującego się w rejestrze zabytków zostały także zgromadzone w „Krajowym raporcie o stanie zabytków” z 2004 r., opracowanego na podstawie danych zgromadzonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w 2003 r.; dostępnym na stronie: www.zabytek.pl.

Jednym z najczęściej spotykanych uchybień jest nieprawidłowe określenie przedmiotu i zakresu ochrony. W szczególności są to wady dotyczące określenia granic przestrzennych zabytku nieruchomego – w wielu wypadkach z racji braku załącznika graficznego do decyzji nie sposób w ogóle określić co *de facto* stanowi przedmiot ochrony i jakie są jego granice⁴. Nawet jeśli decyzje o wpisie posiadają załącznik graficzny, to nierzadko w nim samym istnieją wady utrudniające, a nawet uniemożliwiające wyznaczenie granic przestrzennych zabytku (np. brak umieszczenia skali na mapie, nieczytelność sporządzonego szkicu granic wpisu na odryśsie planu miasta itp.). Z wadami odnoszącymi się do przedmiotu i zakresu wpisu wiąże się także inna spotykana w tych decyzjach kategoria uchybień, mianowicie używanie w nich pojęć spoza systemu normatywnego. Niektóre obiekty poddane zostały ochronie przy zastosowaniu nie przewidzianych prawem form ochrony zabytku. W decyzjach o wpisie znaleźć można zarówno określenia różnicujące zakres przyznanej ochrony (np. ochrona ścisła, ochrona pośrednia⁵), jak również rozszerzające je w ten sposób, iż wychodzą one poza zakres ochrony konserwatorskiej (np. ochrona wartości ekologicznych⁶). We wskazanych przypadkach użycie obcych prawu ochrony zabytków pojęć prowadzi w efekcie do poważnych trudności w jasnym określeniu charakteru, wymogów, zakresu danej formy ochrony, a także prawnych możliwości jej egzekwowania.

Odrębnym problemem funkcjonującym w dużej liczbie decyzji o wpisie (szczególnie tych pochodzących sprzed kilkudziesięciu lat), jest brak uzasadnienia tudzież bardzo lakoniczne wskazanie wartości zabytkowych chronionych wpisem. Uzasadnienie stanowi szczególnie ważny element decyzji o wpisie z racji tego, że dostarcza informacji o posiadanych przez dany zabytek wartościach, które przesądzi-

ły o jego ochronie. Użyte w uzasadnieniach ogólne sformułowania, takie jak objęcie ochroną „z uwagi na posiadaną wartość zabytkową” czy też „posiadaną wartość kulturalną i historyczną” w rzeczywistości odnoszą się do bliżej niesprecyzowanych wartości⁷. Konsekwencją tak powierzchownego przedstawienia wartości w decyzji o wpisie są zaś trudności z realizowaniem skutecznej ochrony względem tego zabytku, dotyczących m.in. właściwego określenia zakresu i charakteru planowanych działań konserwatorskich albo sterowania finansowaniem ochrony zabytków⁸. Ponadto poddaje to w wątpliwość samą zasadność wpisu, skoro wartości przesądzające o konieczności objęcia ochroną nie zostały w dostateczny sposób określone. Wady i nieścisłości tkwiące w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków w żadnym razie nie ograniczają się do tych wskazanych powyżej. Wszystkie one wpływają negatywnie, tak na współczesne funkcjonowanie systemu ochrony zabytków jako całości, jak i na kondycję i możliwości zachowania poszczególnych zabytków. W odniesieniu do wielu obiektów ich prawna ochrona staje się fikcją, a administracja konserwatorska albo jest bezradna, nie będąc w stanie skutecznie zapewnić ochrony, albo też stara się ją realizować za wszelką cenę, nie bacząc na prawne uwarunkowania odnoszące się do konkretnego zabytku. Braki występujące w decyzjach o wpisie do rejestru, nieprecyzyjność i niejasność sformułowań w nich zawartych, mają swe przełożenie na fakt stosowania zróżnicowanych zasad i standardów postępowania przez poszczególnych wojewódzkich konserwatorów zabytków. Od indywidualnego podejścia każdego z nich zależy, jak interpretowane będą poszczególne zapisy znajdujące się w decyzji o wpisie do rejestru i jaka przez to będzie prowadzona polityka względem zabytków znajdujących się na obszarze ich właściwości. Nierzadko ten swoisty luz decyzyjny,

⁴ Brak precyzyjnego wskazania granic przestrzennych zabytku w treści rozstrzygnięcia decyzji, jak również brak sporządzenia do niej załącznika graficznego jest cechą wielu decyzji, w tym także tych wpisujących do rejestru zabytków obiekty najbardziej wartościowe. Przykładem na to są chociażby decyzje Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 1965 r. o wpisie do rejestru zabytków następujących zabytków: „Wilanów – założenie urbanistyczne” „Łazienki – park, ul. Agrykola 9” oraz „Os Saska – założenie urbanistyczne”.

⁵ Rozróżnienie na różnego rodzaju strefy ochrony (w tym strefy ochrony ścisłej i ochrony pośredniej, strefy ochrony krajobrazu) charakterystyczne jest dla decyzji o wpisie do rejestru zabytków układów przestrzennych (układów ruralistycznych i urbanistycznych), gdzie dokonując przedmiotowych wpisów korzystano z form właściwych dla planowania i zagospodarowania przestrzennego, a nie dla ochrony zabytków. W poszczególnych przypadkach dokonywano

też dalszych podziałów, np. dzieląc strefę ochrony konserwatorskiej na strefę konserwacji urbanistycznej i strefę restauracji urbanistycznej, a strefę ochrony otoczenia na strefę ograniczenia gabarytu zabudowy i strefę ochrony krajobrazu.

⁶ Strefy ochrony wartości ekologicznych niejednokrotnie wyznaczane były w decyzjach o wpisie do rejestru zabytkowych parków. W treści decyzji powielano wówczas ustalenia zawarte w zeszytach ewidencji tworzonych dla poszczególnych parków, w tym także te dotyczące wyznaczenia różnorodnych stref ochrony.

⁷ Np. wskazane już wyżej decyzje Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 1965 r. o wpisie do rejestru zabytków: „Wilanów – założenie urbanistyczne” „Łazienki – park, ul. Agrykola 9” oraz „Os Saska – założenie urbanistyczne” – wszystkie one wpisane zostały ze względu na posiadaną „wartość zabytkową i historyczną”.

⁸ M. Gawlicki, jw., s. 64.

jaki pozostawia konserwatorowi zabytków niedo- określona treść decyzji o wpisie, może prowadzić do tego, że uznaniowość jego działania przeradza się będzie w dowolność. Subiektywność ocen wartości zabytków i niejednorodność stosowanej praktyki konserwatorskiej z pewnością rodzi też niepewność po stronie podmiotów zobowiązanych do sprawowania opieki nad zabytkiem co do legalności oraz słuszności poszczególnych władczych rozstrzygnięć administracji konserwatorskiej. To z kolei wzmacnia nieufność do jej poczynań i stanowi poważną przeszkodę dla wzajemnego zrozumienia się obu stron i podejmowania wspólnych działań służących zachowaniu zabytków w jak najlepszym stanie.

Organy ochrony zabytków, mając świadomość istnienia rozlicznych wad i nieściśłości w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków, podejmują określone działania służące ich usunięciu. W ten sposób pragną uczynić z rejestru rzeczywiste, a nie tylko pozorne, narzędzie działania w ramach ochrony zabytków. Często spotykanym w praktyce konserwatorskiej sposobem radzenia sobie z wadliwymi bądź niejednoznacz- nymi wpisami jest korzystanie ze środka prawnego określonego w art. 113 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹, tj. wyjaśnienia treści decyzji. W myśl przywołanego przepisu organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Mając na uwadze treść tego przepisu, cel któremu służy, a także zakres jego zastosowania, należy ocenić, czy jest on właściwym narzędziem nie tylko do usuwania wad tkwiących w rejestrze, ale też do realizowania innych celów w stosunku do decyzji o wpisie do rejestru za- bytków.

Analizę instytucji wyjaśnienia treści decyzji na- leży rozpocząć od określenia jego strony podmio- towej, czyli wskazania komu służy uprawnienie do wszczęcia przedmiotowej procedury. Art. 113 § 2 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, iż organ, który wydał decyzję, wyjaśnia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Tak więc zastosowanie tego środka prawnego poprzedzać wi- nien wniosek złożony przez uprawniony podmiot, tj. organ egzekucyjny lub stronę. W świetle art. 1a pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰, organem egzekucyj- nym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służą-

cych doprowadzeniu do wykonania przez zobowią- zanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz za- bezpieczenia wykonania tych obowiązków. Przymiot strony określa się natomiast przez pryzmat art. 28 k.p.a., w myśl którego stroną jest każdy, czyjego inte- resu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W przypadku wyja- śnienia treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków status strony w postępowaniu przysługiwać będzie w szczególności właścicielowi zabytku lub użytkow- nikowi wieczystemu gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.

Istotne z punktu widzenia strony podmiotowej jest to, że postępowanie w przedmiocie wyjaśnienia treści decyzji nie może być wszczęte z urzędu, jako że nie przewiduje tego treść art. 113 § 2 k.p.a. Do- datkowo należy zauważyć, iż w przypadku wyjaśnie- nia treści decyzji brak jest możliwości sięgnięcia po szczególne rozwiązanie określone w art. 61 § 2 k.p.a., na mocy którego organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wsz- cząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, pod warun- kiem, że w toku postępowania uzyska on na to zgo- dę strony. O niemożności wszczęcia postępowania w powyższy sposób przesądza bowiem treść art. 126 k.p.a., który w stosunku do wydawanych przez organ administracji publicznej postanowień nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 61 § 2 k.p.a. Mając to na uwadze, postanowienie wyjaśniające treść decyzji, wydane przez organ administracji w wyniku wszczę- tego postępowania z urzędu, jest aktem wydanym z rażącem naruszeniem prawa i zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności¹¹. Pomimo jednoznacznego brzmienia art. 113 § 2 k.p.a. w praktyce zdarzają się przypadki, iż wyjaśnienie treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków następuje w ramach postępowania admi- nistracyjnego prowadzonego z urzędu. Można przy- puszczać, że skorzystanie z tego środka z urzędu mo- tywowane jest chęcią dokonania weryfikacji rejestru zabytków tak, by odpowiadał współczesnym zasadom ochrony i stanowił realną podstawę do sprawowania prawnej ochrony, szczególnie w sytuacji wystąpienia zagrożenia względem konkretnego zabytku. W wielu przypadkach wszczęcie postępowania w przedmiocie wyjaśnienia treści decyzji o wpisie nie byłoby możliwe,

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej zwane: k.p.a.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1075 ze zm.

¹¹ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 07.09.2007 r., sygn. II SA/Po 237/07, LEX nr 372427.

gdyż stronie nie będzie zależec na tym, aby wyjaśnić treść niejednoznacznej czy zawiłej decyzji. Nieprecyzyjne wskazanie przedmiotu ochrony nieraz utrudnia bowiem sprawowanie efektywnego nadzoru konserwatorskiego, ułatwiając zarazem dokonywanie działań negatywnie wpływających na zabytek. Z punktu widzenia administracji konserwatorskiej brak możliwości wyjaśnienia treści decyzji o wpisie z urzędu stanowi poważną niedogodność, wobec czego w imię sprawowania ochrony zabytków w mniej lub bardziej świadomy sposób w poszczególnych przypadkach wyjaśnienie treści decyzji następuje z naruszeniem zakresu podmiotowego.

Przechodząc do strony przedmiotowej rolą organu w kontekście art. 113 § 2 k.p.a. jest wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji. Na samym początku należy zauważyć, iż przedmiotem postanowienia wydanego w tym trybie jest wyłącznie wyjaśnienie tego, jak organ rozumiał własne rozstrzygnięcie¹². Zasadnicze znaczenie ma tutaj tożsamość organu, który najpierw wydał decyzję, a później w wyniku zaistnienia wątpliwości co do jej treści postanawia o jej wyjaśnieniu. Przyjmuje się zatem, że to autor decyzji jest ją w stanie wyjaśnić w sposób najpełniejszy i najbardziej obiektywny.

Wyposażenie organu administracji publicznej w możliwość wyjaśnienia treści własnej decyzji jest konsekwencją powstających na tle decyzji wątpliwości interpretacyjnych. Zaistnienie ich jest czasem nieuniknione, skoro decyzje administracyjne wydawane są na podstawie wielu różnych przepisów prawa materialnego i posługują się nieraz bardzo specjalistycznymi, niezrozumiałymi powszechnie wyrażeniami. Zgodnie z przyjętym przez orzecznictwo i doktrynę stanowiskiem, wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji konieczne jest wtedy, gdy decyzja jest niejednoznaczna lub dotknięta zawiłością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy¹³. Mamy tu więc do czynienia z funkcjonowaniem dwóch odrębnych trudności interpretacyjnych. Po pierwsze, wyjaśnienie może nastąpić, gdy treść decyzji jest niejednoznaczna. Przymiotnik „niejednoznaczny” w języku polskim oznacza: „mający więcej niż jedno znaczenie” oraz „budzący wątpliwości”¹⁴. W przypadku decyzji administracyjnej jej niejednoznaczność występuje wtedy, gdy możliwe jest rozumienie jej treści na różne, konkurencyjne względem siebie sposoby. Innego ro-

dzaju trudność pojawia się wówczas, gdy treść decyzji obarczona jest zawiłością. Przymiotnik „zawiły” jest synonimem takich słów jak „skomplikowany”, „zagniatwany” czy „niejasny”¹⁵. Wobec tego zawiłość decyzji wiąże się z brakiem możliwości ustalenia jakiegokolwiek sensu rozstrzygnięcia. Niejednoznaczność bądź też zawiłość treści decyzji jest konsekwencją zastosowanych w niej niejasnych wyrażen, sformułowań lub skrótów.

Złożenie wniosku o wyjaśnienie treści decyzji przez uprawniony podmiot skutkuje wszczęciem postępowania. Organ rozpatrujący wniosek na samym wstępie winien dokonać oceny dotyczącej tego, czy żądaniem strony jest rzeczywiście wydanie postanowienia na podstawie art. 113 § 2 k.p.a. Wątpliwości nie budzi sytuacja, gdy w podaniu żądanie to jest wyraźnie sformułowane. Jednakże nieraz z treści wniosku nie da się jednoznacznie odczytać intencji strony co do przedmiotu, zakresu lub formy załatwienia sprawy. Do organu mogą trafiać wnioski o charakterze żądania zbliżonym do żądania wyjaśnienia treści decyzji, np. wniosek o określenie przedmiotu i zakresu ochrony zabytku, czy też wniosek o wydanie zaświadczenia zawierającego informacje o przedmiocie i zakresie ochrony zabytku. W takiej sytuacji organ winien wyjaśnić istniejące wątpliwości, w szczególności poprzez zwrócenie się do strony z zapytaniem, czy żądaniem jej jest w istocie wyjaśnienie przez organ wątpliwości co do treści decyzji zgodnie z art. 113 § 2 k.p.a. W dalszej kolejności zadaniem organu jest ustalenie, czy faktycznie treść decyzji obarczona jest zawiłością lub niejednoznacznością uniemożliwiającą lub utrudniającą ustalenie sensu jej rozstrzygnięcia. Ta wstępna weryfikacja ma kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o możliwość wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Po przeprowadzeniu analizy treści decyzji, której dotyczy wniosek strony, organ może dokonać jednego z trzech różnych ustaleń:

- 1) decyzja będąca przedmiotem wniosku nie zawiera treści, które mogłyby budzić wątpliwości, wobec czego bez problemu można ustalić jej sens;
- 2) decyzja będąca przedmiotem wniosku obarczona jest wadami, które utrudniają bądź uniemożliwiają wręcz ustalenie sensu jej rozstrzygnięcia, nie polegają one jednak na istnieniu niejednoznaczności bądź zawiłości treści decyzji;

¹² Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 03.10.2010 r., sygn. II SA/Gd 603/09, Legalis.

¹³ J. Borkowski, *Komentarz do art. 113 § 2 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa 1996, s. 516, a także wyrok Woje-

wódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.11.2008 r., sygn. I SA/Wa 938/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁴ Słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, wersja elektroniczna, www.sjp.pwn.pl.

¹⁵ Ibidem.

3) decyzja będąca przedmiotem wniosku jest niejednoznaczna lub dotknięta zawilnością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy.

Biorąc pod uwagę możliwe ustalenia, należy przyjąć, że jedynie w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w punkcie 3 organ jest w stanie wydać merytoryczne rozstrzygnięcie. W przypadku stwierdzenia, iż rzeczywiście mamy do czynienia z niejednoznacznością bądź zawilnością decyzji, organ winien jeszcze dokonać oceny charakteru istniejącej wątpliwości. W orzecznictwie zwraca się bowiem uwagę na to, że przedmiotem wyjaśnienia zgodnie z art. 113 § 2 k.p.a. może być tylko wątpliwość mająca charakter pierwotny, czyli taka, która istnieje już od momentu wydania decyzji¹⁶. *A contrario*, z wyjaśnieniem wątpliwości co do treści decyzji nie mamy do czynienia, gdy w sposób wtórny (np. na skutek zmiany przepisów prawa) utrudnione zostało ustalenie sensu jej rozstrzygnięcia.

W sytuacji, gdy organ ustali, iż występuje wątpliwość co do treści decyzji i wątpliwość ta ma charakter pierwotny, może przejść do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. W ramach procedury określonej w art. 113 § 2 k.p.a. organ wyjaśniający podlega istotnym ograniczeniom, w szczególności dotyczącym zakresu możliwego rozstrzygnięcia. Z jednej strony pole działania organu jest ograniczone wyłącznie do wyjaśnienia stronie zgłoszonych przez nią wątpliwości co do użytych w niej niejasnych sformułowań bądź skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia¹⁷. Z drugiej zaś zakres wyjaśnienia rozstrzygnięcia administracyjnego jest wyznaczony zakresem tego rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia¹⁸. W związku z tym treść ujęta w decyzji stanowi zamknięte ramy, w których poruszać się może organ wyjaśniający. Zadaniem organu jest więc dokonanie interpretacji w taki sposób, by nie wyjść poza zakres dotychczasowego rozstrzygnięcia. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje ścisła wykładnia dotycząca dopuszczalnego zakresu przedmiotowego wyjaśnienia dokonywanego w trybie art. 113 § 2

k.p.a. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 17 grudnia 2002 r.¹⁹ „organ administracji publicznej dokonuje zatem wyłącznie wyjaśnienia treści decyzji uprzednio przez niego wydanej. W trybie wyjaśnienia wątpliwości nie można naruszyć tożsamości sprawy załatwionej decyzją poprzez wypowiedzanie się o kwestiach, które nie były tą decyzją rozstrzygane”. Jeszcze bardziej precyzyjnie zakres dopuszczalnego rozstrzygnięcia określił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r.²⁰, stwierdzając, że „wyjaśnienie może odnosić się w swym zakresie tylko do treści ujętej (zawartej) już w decyzji, która nie jest jedynie wystarczająco jasna, czy też zrozumiała dla strony (lub organu egzekucyjnego) i nie może wychodzić poza nią i wkraczać w kwestie, choć bezpośrednio graniczące ale nie tożsame jednak z treścią decyzji (obszarem zawartych w niej rozstrzygnięć)”. Wychodząc od tej ogólnej zasady w poszczególnych orzeczeniach sądy administracyjne formułowały konkretne obostrzenia odnoszące się do działań, które w trybie art. 113 § 2 k.p.a. nie mogą być stosowane. W pierwszej kolejności podkreśla się rzecz, wydaje się, oczywistą, a mianowicie, że wyjaśnienie treści decyzji nie może pozostawać w sprzeczności z samą treścią decyzji, czy też służyć kwestionowaniu zasadności decyzji będącej przedmiotem wyjaśnienia²¹. Przechodząc do bardziej szczegółowych kwestii, zwraca się uwagę, iż w trybie wyjaśnienia treści decyzji nie wolno nadrabiać braków decyzji, tak dotyczących osnowy, jak i uzasadnienia²². Przedmiotowy środek prawny nie może też prowadzić do uzupełnienia poprzedniego rozstrzygnięcia²³. Ponadto przy wyjaśnieniu wątpliwości co do treści decyzji nie jest dopuszczalnym dokonywanie merytorycznych zmian rozstrzygnięcia w niej zawartego ani jego korekty, jako że tryb ten nie może konkurować z trybem odwoławczym²⁴. Wreszcie korzystanie z trybu art. 113 § 2 k.p.a. nie może służyć dostosowaniu treści decyzji do wymogów ukształtowanych zmienionym już po jej wydaniu stanem prawnym²⁵.

16 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22.01.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1431/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

17 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.10.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1226/08, LEX nr 519742 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19.06.2007 r., sygn. VI SA/Wa 595/07, LEX nr 355889.

18 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10.11.2009 r., sygn. II SA/Lu 530/09, Legalis.

19 Sygn. II SA 1560/01, LEX nr 126798.

20 Sygn. II GSK 447/07, Legalis.

21 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.02.2007 r., sygn. II SA/Wa 51/07, LEX nr 342575.

22 Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. II GSK 447/07, Legalis.

23 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14.06.2007 r., sygn. VI SA/Wa 463/07, LEX nr 355917.

24 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20.08.2009 r., sygn. II SA/Go 410/09, Legalis.

25 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.10.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1226/08, LEX nr 519742.

W ten sposób wyraźnie ograniczona została możliwość aktualizacji treści decyzji i dostosowania jej do zmienionego stanu faktycznego lub prawnego. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane tu obostrzenia należy stwierdzić, że organ wyjaśniający musi dochować szczególnej staranności, tak by nie wyjść poza zakres dopuszczalnego rozstrzygnięcia. Tak wąsko zarysowane pole działania organu niejednokrotnie stanowić będzie swoistą barierę uniemożliwiającą praktyczne skorzystanie z tego środka prawnego. Poza opisanym wyżej związaniem zakresem pierwotnego rozstrzygnięcia, organ działający w ramach art. 113 § 2 k.p.a. ograniczony jest dodatkowo stanem prawnym i faktycznym istniejącym w chwili wydania decyzji. Zgodnie z tym, przy wyjaśnieniu treści decyzji, należy uwzględnić stan faktyczny i prawny z dnia jej wydania. Organ wyjaśniający ma za zadanie dokonać swoistej retrospekcji, biorąc pod uwagę okoliczności istniejące w przeszłości, a nie w teraźniejszości. W ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalenia dokonuje się wyłącznie w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w momencie wydania decyzji, nie można natomiast opierać się na nowych dowodach czy nowych ustaleniach²⁶. Wymóg ten ma na celu odtworzenie pierwotnej istoty rozstrzygnięcia, czyli objaśnienia, jak organ wydający decyzję rozumiał jej sens. Ograniczenie prowadzonego postępowania jedynie do analizy uprzednio zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego skutkuje także ograniczeniem udziału stron w tym postępowaniu, szczególnie w kwestii możliwości wypowiedzania się przez nie co do zebranych dowodów i materiałów lub też możliwości zgłaszania żądań²⁷.

Analizując procedurę wyjaśniania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków należy przede wszystkim odnieść się do ogólnych uwag dotyczących postępowania określonego w art. 113 § 2 k.p.a. Wobec decyzji o wpisie do rejestru obowiązują bowiem takie same zasady i standardy jak względem każdej innej decyzji administracyjnej. Zagadnienie związane z wyjaśnieniem treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków jak dotąd dwukrotnie stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Podstawowym orzeczeniem w tej materii jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r.²⁸ Przedmiot niniejszej sprawy koncentrował się wokół poprawności zastosowania art. 113 § 2 k.p.a. w ramach wyjaśnienia zakresu wpisu do rejestru zabytków parku Królikarnia w Warszawie.

Przedstawiając wyłącznie najistotniejsze elementy stanu faktycznego sprawy, należy zwrócić uwagę na treść decyzji o wpisie oraz sposób, w jaki organ dokonał jej wyjaśnienia.

Decyzją z dnia 1 lipca 1965 r. Konserwator Zabytków m.st. Warszawy wpisał do rejestru zabytków pod numerem 456/2 „park Królikarnia z mostem, ul. Puławska 113A”, jako uzasadnienie wpisu wskazując na posiadaną wartość artystyczną, historyczną i zabytkową. Decyzja ta nie została zaopatrzona w załącznik graficzny określający granice terenu objętego ochroną prawną. Na skutek trudności z precyzyjnym ustaleniem granic w jakich zabytek został wpisany do rejestru, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Warszawie, działając na wniosek strony, postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2007 r., wyjaśnił treść decyzji o wpisie do rejestru zabytków „parku Królikarnia wraz z mostem, ul. Puławska 113A”, wydanej w dniu 1 lipca 1965 r. przez Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy w taki sposób, iż na stanowiącym integralną część postanowienia załączniku graficznym w postaci mapy ewidencyjnej oznaczył linią w kolorze zielonym teren objęty wpisem do rejestru zabytków. W uzasadnieniu postanowienia organ, zwracając uwagę na brak załącznika graficznego określającego granice wpisu do rejestru oraz na niejednoznaczne określenie przedmiotu wpisu w samej decyzji, przyjął założenie, że terenem właściwym, kwalifikującym się do wpisu do rejestru zabytków, jest obszar historycznej nieruchomości. W następstwie zaskarżenia w postępowaniu sądowo-administracyjnym postanowienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego utrzymującego w mocy postanowienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 20 listopada 2008 r. uchylił oba przedmiotowe postanowienia oraz stwierdził, iż zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd przywołał dotychczasowy dorobek orzecznicy dotyczący istoty trybu postępowania z art. 113 § 2 k.p.a., zwracając głównie uwagę na wymóg ograniczenia zakresu wyjaśnienia wyłącznie do zakresu zawartego w decyzji rozstrzygnięcia. Mając powyższe na uwadze Sąd przyjął, że w przedmiotowej sprawie Wojewódzki Konserwator Zabytków w Warszawie przekroczył granice dopuszczalnego wyjaśnienia poprzez uściślenie i konkretyzację decyzji. W orzeczeniu stwierdzono także, iż „organ przeprowadził postępowanie dowodowe i uzupełnił poprzednie rozstrzygnięcie – dokładnie określił obszar wpisany do

²⁶ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.10.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1226/08, LEX nr 519742.

²⁷ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 23.11.2005 r., sygn. VI SA/Wa 1388/05, LEX nr 198853.

²⁸ Sygn. I SA/Wa 20/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

rejestr zabytków przez podanie numerów ewidencyjnych działek, wychodząc w ten sposób poza treść i zakres przedmiotowej decyzji”.

O ile z punktu widzenia przyjętej wykładni art. 113 § 2 k.p.a. wątpliwości nie powinien budzić fakt wykroczenia przez organ wyjaśniający poza zakres rozstrzygnięcia, o tyle trudno zgodzić się z drugim wnioskiem Sądu zawartym w tym orzeczeniu. Zdaniem Sądu „decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 1965 r. o wpisie do rejestru zabytków „parku Królikarnia z mostem, ul. Puławska 113A” jest jednoznaczna i w pełni zrozumiała – nie jest zawiła i można bez problemu ustalić jej sens, nie zawiera ona treści, które mogłyby budzić wątpliwości”. Sąd doszedł do takiego wniosku wzięwszy pod uwagę dokonane ustalenia, w szczególności zaś to, że w decyzji tej nie została określona powierzchnia działki oraz przebieg jej granic, a także to, że decyzja ta nie zawiera załącznika graficznego. Ponadto ustalono też, że z materiałów zgromadzonych w sprawie nie wynika, co kryło się pod określeniem „park Królikarnia z mostem, ul. Puławska 113A” w dniu 1 lipca 1965 r. Odnosząc się do powyższego, trudno podzielić stanowisko Sądu, iż decyzja obciążona tak poważnymi uchybieniami jest jednoznaczna i w pełni zrozumiała, a ustalenie jej sensu nie sprawia trudności. W przedmiotowej sprawie ustalenie sensu jej rozstrzygnięcia napotyka na poważne trudności, jednakże nie mamy tu do czynienia z niejednoznacznością bądź zawiłością treści decyzji. Występujące tu wady mają inny charakter, a mianowicie istnieją tu zasadnicze braki co do osnowy rozstrzygnięcia, decyzja nie zawiera bowiem podstawowych składników umożliwiających ustalenie przedmiotowego zakresu ochrony konserwatorskiej. O ile więc braki te nie mogą zostać usunięte w drodze wyjaśnienia treści decyzji, o tyle nie można przyjąć, że decyzja określająca przedmiot wpisu do rejestru zabytków w tak ogólny i nieprecyzyjny sposób jest jednoznaczna i w pełni zrozumiała.

Drugie orzeczenie dotyczące zastosowania trybu art. 113 § 2 k.p.a. wobec decyzji o wpisie do rejestru zabytków zapadło w wyniku zaskarżenia postanowienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2009 r. w przedmiocie wyjaśnienia przebiegu granicy grodziska zwanego „Szaniec” lub „Okop” w miejscowości Aulakowszczyzna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 lipca 2010 r.²⁹ uchylając niniej-

sze postanowienie zwrócił uwagę na fakt, iż organ wyjaśniający nie poczynił odpowiednich ustaleń dotyczących rzeczywistej treści żądania strony w niniejszym postępowaniu, samodzielnie przyjmując, że żądanie to oparte jest na podstawie art. 113 § 2 k.p.a.³⁰ Ponadto w przedmiotowej sprawie Sąd wytknęła organowi wyjaśniającemu naruszenie art. 113 § 2 k.p.a. poprzez wydanie postanowienia w oparciu o nowe dowody zgromadzone w sprawie (m.in. poprzez skorzystanie z aktualnych dokumentów oraz przeprowadzenie dowodu z oględzin). Na skutek tego w rozstrzygnięciu organ wyszedł poza stan prawny i faktyczny z chwili wydania decyzji, doprowadzając tym samym do wydania „nowego” rozstrzygnięcia merytorycznego. Sąd podkreślił nadto, iż „tryb tzw. wykładni decyzji organ stosuje bowiem wówczas, gdy nie ma zamiaru korygowania rozstrzygnięcia decyzji, lecz wyjaśnienie jak decyzję swą rozumie”.

Mając na uwadze opisane już poszczególne rodzaje wad i uchybień nierzadko występujących w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków należy zastanowić się czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, skorzystanie z trybu art. 113 § 2 k.p.a. może służyć ich usunięciu oraz doprecyzowaniu treści poszczególnych wpisów. Zastosowanie przedmiotowego środka prawnego nie raz wydaje się najdogodniejszym sposobem, by z nie usuwając z obrotu wadliwej decyzji, jednocześnie nadać jej taką treść, która odpowiadać będzie współczesnym wymogom ochrony zabytków. Teoretycznie posłużenie się tym trybem może dać bowiem korzystne efekty przy znacznie mniejszym ryzyku lub trudnościach, które wiązałyby się z użyciem innych środków prawnych (np. zmiany treści decyzji zgodnie z art. 155 k.p.a. czy nawet stwierdzeniu jej nieważności). Wreszcie wydawać się też może, że art. 113 § 2 k.p.a. jest środkiem wszechstronnym w tym sensie, że znajdzie on zastosowanie nie tylko przy usuwaniu wad czy niedociągnięć tkwiących w decyzjach o wpisie, lecz także przy aktualizacji treści decyzji niewadliwych.

Konfrontując oczekiwania, jakie nieraz można wiązać z zastosowaniem trybu art. 113 § 2 k.p.a. z jego prawnym charakterem, należy stwierdzić, iż środek ten tylko na pozór wydaje się być odpowiedni do osiągnięcia wskazanych wyżej celów. W rzeczywistości bowiem w wielu przypadkach, cel dla którego został on przewidziany istotnie różni się od oczekiwań organu po niego sięgającego. Nie

²⁹ Sygn. I SA/Wa 958/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

³⁰ W przedmiotowej sprawie strona nie wносиła bowiem wprost o wyjaśnienie treści decyzji, lecz o geodezyjne wyznaczenie i wskazanie granic obiektu określanego jako „Szaniec” lub „Okop” w Aulakowszczyźnie, w uzasadnieniu przedmio-

towego wniosku wskazując, że nieruchomości ta została wpisana do rejestru zabytków dwiema decyzjami: z dnia 14 maja 1958 r. oraz z dnia 10 grudnia 1967 r., a decyzje te nie są jednoznaczne w kwestii położenia przedmiotowego zabytku.

tylko w samym przepisie prawnym, ale i w bogatym orzecznictwie wspartym poglądami doktryny odnieść można odpowiedź na pytanie, czemu wyjaśnienie treści decyzji ma naprawdę służyć. Obowiązująca ściśle wykładnia ogranicza zastosowanie tego trybu do sytuacji, gdy decyzja będąca przedmiotem wniosku jest niejednoznaczna lub dotknięta zawiloscią utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy. Już na tym etapie niejednokrotnie wyjaśnienie treści decyzji o wpisie do rejestru może nie dojść do skutku. Nie sposób bowiem utożsamiać występowania pewnych pozytywnych braków w rozstrzygnięciu (np. dotyczących wyznaczenia granic ochrony konserwatorskiej czy określenia wartości podlegających ochronie) z faktem istnienia niejednoznaczności czy zawilosci treści decyzji. W niektórych przypadkach ustalenie sensu rozstrzygnięcia wiązać się będzie z istotnymi trudnościami, jednakże podłożem ich nie będzie niejednoznaczność bądź zawilosci treści decyzji.

Sytuacja wcale nie przedstawia się korzystniej już na etapie wyjaśniania treści decyzji. Formułowane w orzecznictwie ramy zastosowania trybu art. 113 § 2 k.p.a. w znaczący sposób ograniczają dopuszczalne pole działania organu wyjaśniającego. Efektem kolejnych wyroków sądów administracyjnych jest rozszerzanie katalogu czynności, które nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym tego postępowania. Wobec powyższego niejednokrotnie organ wyjaśniający nie jest w stanie zmieścić się w prawnie wyznaczonych granicach. W przypadku wyjaśniania decyzji o wpisie do rejestru posiadających braki lub sformułowanych w sposób bardzo ogólny, organ chcąc nie chcąc naraża się na zarzut przekroczenia zakresu dopuszczalnego działania. Rygorystyczne podejście, jeśli chodzi o możliwość korzystania z art. 113 § 2 k.p.a. objawia się też tym, iż środkiem tym nie można posłużyć się w celu dostosowania treści niewadliwej decyzji do wymogów ukształtowanych w wyniku zmiany stanu faktycznego lub prawnego. Wszystko to powoduje, że organ winien dokonać dogłębnej analizy, czy w konkretnej sprawie w ogóle spełnione są przesłanki dla prowadzenia procedury z art. 113 § 2 k.p.a. W przypadku

dokonywania wyjaśnienia organ powinien dochować szczególnej ostrożności, tak by nie wyjść poza zakres dotychczasowego rozstrzygnięcia i w efekcie nie naruszyć tożsamości sprawy. Ponadto należy zwracać uwagę na to, by w trakcie prowadzonego postępowania uwzględniany był tylko stan faktyczny i prawny z dnia wydania decyzji podlegającej wyjaśnieniu.

Analiza dotychczasowej praktyki konserwatorskiej wskazuje, że próba usunięcia wad i uchybień tkwiących w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków następuje nie tylko poprzez wydawanie postanowień o wyjaśnieniu treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków, lecz także, w pojedynczych przypadkach, w drodze sprostowania treści decyzji o wpisie. Tym samym warto odnieść do instytucji sprostowania treści decyzji najważniejsze z poczynionych dotąd uwag.

W myśl art. 113 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Przedmiotowa instytucja poprzez prostowanie zawartych w decyzjach oczywistych omyłek służy przywróceniu rzeczywistej woli organu, ilekroć zachodzi pewna niezgodność między rzeczywistą wolą tego organu a jej wyrażeniem na piśmie. Możliwość przywrócenia rzeczywistej woli organu w drodze sprostowania treści decyzji podlega jednak istotnym ograniczeniom.

W pierwszej kolejności dopuszczalność zastosowania przepisu art. 113 § 1 k.p.a. uzależniona została od wystąpienia ściśle określonego charakteru wady. Tryb przewidziany w tym przepisie służy bowiem wyłącznie prostowaniu zawartych w niej błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych omyłek o oczywistym charakterze³¹. Rozróżniając poszczególne rodzaje błędów, Zbigniew Kmiecik zauważa, iż o ile „błędy pisarskie to błędy, które powstały w procesie uzewnętrzniania myśli, o tyle inne omyłki to błędy, które powstały w procesie formułowania myśli. Chodzi tu jednak, podobnie jak w przypadku błędów pisarskich, tylko o takie błędy, które sprawiają, że prawidłowa myśl organu zostaje nieprawidłowo

31 Zgodnie z przyjętym w doktrynie i orzecznictwie rozumieniem poszczególnych rodzajów błędów, błąd rachunkowy oznacza omyłkę w wykonywaniu działania matematycznego np. dodawania lub dzielenia, a błąd pisarski – widoczne, wbrew zamierzeniu władzy, niewłaściwe użycie wyrazu, widocznie mylną pisownię albo widoczne niezamierzone opuszczenie jednego lub więcej wyrazów (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 05.02.2009 r., sygn. II SA/Bd 942/08, Legalis, a także R. Kędziora, *Komentarz do art. 113 k.p.a.*). Z kolei pod pojęciem „inne oczywiste omyłki” rozumie się omyłki stojące na

równi z błędami pisarskimi, polegające na tym, że w decyzji wyrażono coś, co widocznie jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez władze, a zostało wypowiedziane przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słowa (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13.11.2008 r., sygn. II SA/Po 377/08, Legalis). Ponadto zgodnie z przyjętą wykładnią pojęcie „inne oczywiste omyłki” z art. 113 k.p.a. powinno być rozumiane ściśle, w sposób zawężający (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29.07.2008 r., sygn. II SA/Kr 195/08, LEX nr 499797).

wyrażona, natomiast nie stawiają pod znakiem zapytania prawdziwego sensu decyzji. Błędy pisarskie, rachunkowe i inne oczywiste omyłki przejawiają się więc na ogół jedynie w sposobie sformułowania lub uzewnętrznienia prawidłowej myśli³².

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia możliwości skorzystania z omawianego środka prawnego ma cecha oczywistości istniejącego błędu lub omyłki. W świetle art. 113 § 1 k.p.a. sprostowanie decyzji możliwym jest bowiem wyłącznie w sytuacji gdy fakt istnienia uchybienia nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości. Oczywistość błędu pisarskiego, rachunkowego czy innego może wynikać już z natury samego błędu, jak również z powierzchownego nawet porównania rozstrzygnięcia z uzasadnieniem decyzji, z treścią żądania strony, z zawartością materiałów znajdujących się w aktach sprawy czy też z innymi okolicznościami³³. Z oczywistością mamy do czynienia przy błędach lub omyłkach widocznych na pierwszy rzut oka, tj. możliwych do wychwycenia bez konieczności przeprowadzenia szczegółowych badań i ustaleń. Błąd podlegający sprostowaniu występuje zatem w sytuacji, gdy w decyzji wyrażono coś, co widoczny sposób jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez organ, a zostało wypowiedziane przez niewłaściwy dobór słowa, omyłkę pisarską³⁴.

Kolejnym ograniczeniem, któremu podlega organ korzystający z trybu art. 113 § 1 k.p.a., jest dopuszczalność objęcia sprostowaniem jedynie nieistotnych błędów decyzji. Do kategorii błędów istotnych zaliczyć należy takie błędy, które dotyczą procesu stosowania prawa, tj. ustalenia treści obowiązującego prawa, stanu faktycznego sprawy, kwalifikacji prawnej stanu faktycznego oraz konsekwencji prawnych zastosowania określonej normy prawnej³⁵. Błędy istotne mają zatem zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i dla jego zgodności z prawem, w odróżnieniu od błędów nieistotnych, które z jednej strony są oczy-

wiste, z drugiej zaś nie dotyczą merytorycznej strony rozstrzygnięcia. Nie ma zatem możliwości użycia środka prawnego z art. 113 § 1 k.p.a. w przypadku wykrycia w decyzji błędów istotnych, nawet wtedy, gdy ich istnienie jest oczywiste. Sprostowanie nie może bowiem zastępować innych instytucji procesowych, właściwych dla usunięcia istotnych wad tkwiących w decyzji, takich jak np. uchylenie decyzji czy stwierdzenie jej nieważności.

W kontekście analizowanej tu materii, szczególne znaczenie należy przypisać formułowanym w orzecznictwie i doktrynie kryteriom dotyczącym zakresu dopuszczalnego zastosowania trybu art. 113 § 1 k.p.a. Podobnie jak przy wyjaśnieniu treści decyzji, tak i w tym przypadku przedmiotowy zakres korzystania z tego środka zakreśla się w sposób negatywny, wskazując na sytuacje, w których nie może znaleźć on zastosowania. Przede wszystkim podnosi się, iż sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany prostowanej decyzji³⁶. Wobec powyższego wykluczona jest możliwość ingerencji w treść aktu administracyjnego, która mogłaby prowadzić do zmiany rozstrzygnięcia w sposób odbiegający od tego zawartego dotąd w tym akcie. Oprócz tego, w orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że przedmiotu sprostowania nie mogą stanowić mylne ustalenia faktyczne organu administracji lub mylne zastosowanie przepisu prawnego³⁷. Sprostowanie treści decyzji nie jest także środkiem właściwym dla naprawienia błędów popełnionych przez organ administracji publicznej w ramach stosowania prawa³⁸. Wreszcie, w orzecznictwie odrzuca się również możliwość rektyfikacji decyzji w przypadku, gdy w toku postępowania nie zebrano całego materiału dowodowego w sprawie lub nie dokonano prawidłowej oceny zebranych dowodów³⁹.

Chociaż treść art. 113 § 1 k.p.a. oraz dorobek orzecznicy wyznaczają określone ramy stosowania niniejszego przepisu, to trudno jednak sformułować katalog konkretnych błędów i uchybień, które każ-

32 Z. R. Kmieciak „Sprostowanie decyzji administracyjnej”, CA-SUS 2008/2/33.

33 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 04.12.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1434/08, Legalis. Z oczywistością błędu nie mamy do czynienia w sytuacji, gdy treść rozstrzygnięcia decyzji jest całkowicie odmienna merytorycznie od uzasadnienia tejże decyzji (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.10.2009 r., sygn. II OSK 760/08, Legalis).

34 Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.12.2009 r., sygn. I OSK 368/09, Legalis oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 04.02.2008 r., sygn. VII SA/Wa 2047/07, Legalis.

35 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Białymstoku z dnia 29.09.2009 r., sygn. II SA/Bk 154/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

36 Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04.05.1988 r., sygn. III SA 1466/87, OSP 1990/11/398 a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.12.2008 r., sygn. VII SA/Wa 1304/08, Legalis.

37 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.01.2009 r., sygn. VII SA/Wa 1649/09, Legalis.

38 Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.10.2006 r., sygn. II OSK 1168/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

39 Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29.02.2008 r., sygn. VI SA/Wa 1828/07, Legalis.

dorazowo będą podlegać bądź też nie będą podlegać sprostowaniu. Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29.05.2008 r.⁴⁰ „to, co może być uznane za oczywiste w jednym układzie stosunków faktycznych, może tę cechę stracić, gdy układ ów ulega zmianie, choćby w relatywnie niewielkim stopniu. Pojęcie >oczywistej omyłki< ma wszak charakter niedookreślony, odsyłający do systemu pojęć i ocen pozaprawnych, wyłączający w konsekwencji automatyzm przyjmowanych kryteriów na rzecz pewnej elastyczności, pozwalającej urealnić dokonywaną kwalifikację prawną i dopasować ją do różnych, nie rzadko niepowtarzalnych i jednostkowych aspektów badanej sytuacji.” Powyższe stanowisko NSA znajduje swe odzwierciedlenie w dotychczasowej praktyce orzeczniczej, która sprostowanie określonego błędu w jednym stanie faktycznym uznaje za dopuszczalne, w innym zaś wskazuje na przekroczenie granic zastosowania tego trybu⁴².

Przekładając wcześniejsze uwagi dotyczące dopuszczalności wyjaśniania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków na grunt prostowania treści decyzji, należy przyjąć, iż art. 113 § 1 k.p.a. nie jest właściwym środkiem prawnym dla usunięcia wad tkwiących w rejestrze oraz doprecyzowania treści poszczególnych wpisów. Zakres zastosowania tego środka jest bowiem bardzo ściśle wyznaczony i służy on wyłącznie prostowaniu błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek. Sprostowanie treści decyzji ograniczone jest tylko do błędów lub omyłek nieistotnych, nie mających wpływu na merytoryczne elementy rozstrzygnięcia. Analizowane błędy i uchybienia występujące w decyzjach o wpisie mają zaś charakter błędów istotnych, wobec czego nie mogą być one usunięte w drodze sprostowania. Dodatkową przeszkodę przy zastosowaniu trybu art. 113 §

1 k.p.a. (podobnie jak w przypadku trybu art. 113 § 2 k.p.a.) stanowi związanie organu zakresem dotychczasowego rozstrzygnięcia, co uniemożliwia zmianę lub uzupełnienie treści decyzji.

W kontekście zarówno wyjaśnienia treści decyzji, jak i jej prostowania, należy zauważyć, iż nierepektowanie właściwości i zakresu przedmiotowego wskazanych trybów prowadzi może do arbitralnych rozstrzygnięć, które zamiast służyć usuwaniu wątpliwości powodować będą dodatkowe komplikacje. Postanowienia wydane z naruszeniem tych przepisów można w łatwy sposób wzruszyć, jeśli nie w postępowaniu administracyjnym, to przed właściwym sądem. Z punktu widzenia wyjaśnienia treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków fakt istnienia dwóch orzeczeń sądów administracyjnych uchylających postanowienia wojewódzkich konserwatorów zabytków tym bardziej stanowi ostrzeżenie przed nieuzasadnionym i nieprzepisowym korzystaniem z tego środka prawnego. O ile niezbędne jest prowadzenie weryfikacji rejestru zabytków, o tyle nie można podejmować próby sanowania braków i uchybień tkwiących w poszczególnych decyzjach, jednocześnie dokonując naruszenia zakresu przedmiotowego lub podmiotowego postępowania z art. 113 § 2 lub art. 113 § 1 k.p.a. W stosunku do wadliwych lub nieprecyzyjnych decyzji o wpisie do rejestru zabytków trudno wskazać na jeden, uniwersalny środek prawny, z którego można by skorzystać w każdej przedmiotowej sprawie. Za każdym razem należy więc przeprowadzić wszechstronną analizę konkretnego przypadku, mającą na celu wpięrowanie rozpoznania charakteru istniejących wad, uchybień lub nieścisłości, potem zaś wybór odpowiedniego środka prawnego, który w danym stanie faktycznym i prawnym winien znaleźć zastosowanie.

⁴⁰ Sygn. I FSK 732/07, LEX nr 471247.

⁴¹ Różnice w orzecznictwie widoczne są m.in. w kwestii uznania za oczywistą omyłkę niewłaściwego wskazania w decyzji numeru działki geodezyjnej. Dominuje pogląd, iż takie uchybienie nie ma charakteru oczywistej omyłki (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.09.2009, sygn. II OSK 1439/08, LEX nr 597281 oraz wyrok NSA z dnia 09.01.2008 r., sygn. II OSK 1815/06, LEX nr 443701, inaczej zaś: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.05.2006 r., sygn. I OSK 429/05, Legalis). Na to, iż możliwość zastosowania art. 113 § 1 k.p.a. uzależniona jest od okoliczności konkretnej sprawy zwrócił też uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19.10.2007,

sygn. VI SA/Wa 949/07, rozpatrując kwestię sprostowania braku oznaczenia strony w decyzji administracyjnej. Sąd stwierdził, że „w przypadku, gdy błąd w oznaczeniu strony polega na oczywiście mylnym podaniu nazwiska lub imienia albo adresu zamieszkania strony, to decyzja może być sprostowana w trybie art. 113 § 1 KPA. W przypadku natomiast, gdy jako stronę oznaczono podmiot, który nie był i nie może być stroną postępowania, bowiem postępowanie nie dotyczyło jego interesu prawnego lub obowiązku, to taka decyzja jest obarczona wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., czyli że decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie”.