

Jacek Brudnicki

prawnik, historyk sztuki
Narodowy Instytut Dziedzictwa

lawyer, art historian
The National Heritage Board of Poland

Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków

Declaration of the invalidity of a decision on entry into the register of monuments

Abstrakt

W niniejszym artykule autor charakteryzuje instytucję stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, analizując następnie wybrane wady nieważności w kontekście decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w oparciu o wydane już w tym zakresie rozstrzygnięcia ministra kultury i dziedzictwa narodowego oraz z uwzględnieniem stanowisk wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych. Przeprowadzona analiza umożliwiła przyjęcie, iż decyzje o wpisie do rejestru zabytków w największym stopniu obciążone są wadami nieważności polegającymi na wydaniu decyzji w sprawie poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (art. 156 par. 1 pkt 3 k.p.a.) oraz wydaniu decyzji trwale niewykonalnej (art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.). W kontekście drugiej z wyżej wymienionych wad pojawia się przy tym istotne pytanie o to, czy warunkiem wykonalności decyzji o wpisie do rejestru zabytków jest określenie granic obszaru objętego wpisem. W dwóch sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków parku krajobrazowego w Faszczycach oraz decyzji o wpisie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego Wilanowa sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków, która nie precyzuje w swej treści granic terenu poddanego ochronie prawnej ani nie posiada załącznika graficznego, który precyzowałby granice tego obszaru jest decyzją niewykonalną w rozumieniu art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. W ocenie autora zaprezentowane w orzecznictwie stanowisko powoduje, że byt prawny wielu decyzji o wpisie do rejestru jest zagrożony, jako że obciążone są one wadą trwałej niewykonalności. Z tego względu zasadne wydaje się wyjście naprzeciw istniejącemu już od lat problemowi wadliwości decyzji o wpisie do rejestru zabytków poprzez dokonanie ogólnej oceny skali i charakteru tego problemu, a następnie podjęcie działań prawnych służących kompleksowej sanacji zbioru decyzji dotkniętych wadami nieważności, w tym w szczególności wadą trwałej niewykonalności decyzji.

Słowa kluczowe: zabytek, zabytek nieruchomy, rejestr zabytków, wpis do rejestru zabytków, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, wady nieważności, ochrona zabytków

Wprowadzenie

System prawnej ochrony zabytków w Polsce od dziesięcioleci funkcjonuje w głównej mierze w oparciu o rejestr zabytków. Na rejestr ten składa się zbiór

Abstract

In this article, the author characterises the remedy of the declaration of the invalidity of an administrative decision and subsequently gives an analysis of selected defects resulting in invalidity in respect of decisions on entry into the register of monuments, based on rulings of the Minister of Culture and National Heritage that have been issued so far and taking into account positions expressed in decisions of administrative courts. The analysis enables the assumption that defects resulting in invalidity affect decisions on entry into the register of monuments to the highest degree are defects consisting in issuing a decision in a case that has previously been settled by another final decision (art. 156 § 1 (3) of the Administrative Procedure Code) and issuing a decision that is permanently unenforceable (art. 156 § 1 (5) of the APC). As for the latter of these defects, the question that arises is whether the condition for the enforceability of a decision on making an entry into the register of monuments is the definition of the boundaries of the site covered by that entry. In two cases regarding the declaration of the invalidity of a decision on entering into the register of monuments the landscape park in Faszczyce and the urban layout of Wilanów, administrative courts took the position that a decision whose contents do not specify the boundaries of the site covered by legal protection and which does not include a graphical appendix specifying the boundaries of that site is an unenforceable decision within the meaning of art. 156 § 1 (5) of the APC, which provides a basis for declaring such a decision invalid. In the author's opinion, the position adopted in judicial decisions threatens the legal existence of many decisions on entry into the register of monuments, as they are burdened with the defect of permanent unenforceability. For this reason, it seems justified to address the long-existing problem of defectiveness of decisions on entry into the register of monuments by making a general evaluation of the scale and character of that issue and subsequently taking legal steps aimed at curing comprehensively the body of decisions containing defects resulting in invalidity, including, in particular, the defect of the permanent unenforceability of a decision.

Keywords: monument, immovable monument, register of monuments, entry into the register of monuments, declaration of the invalidity of an administrative decision, defects resulting in invalidity, monument protection

Introduction

For decades, the Polish system of legal protection of monuments has functioned predominantly on the basis of the register of monuments. The register

decyzji administracyjnych odnoszących się do różnego rodzaju obiektów zabytkowych, wydawanych na przestrzeni lat w zmieniających się warunkach prawnych, doktrynalnych i organizacyjno-technicznych, co skutkuje znaczną niejednorodnością tego zasobu. Jako że problematyka praktycznego funkcjonowania rejestru zabytków stanowiła już przedmiot osobnych analiz¹, w tym miejscu warto jedynie wskazać, że decyzje o wpisie do rejestru zabytków nierzadko dotknięte są różnego rodzaju wadami i nieścisłościami. Wśród wad tych występują także wady kwalifikowane, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków.

Celem niniejszego artykułu jest w pierwszej kolejności ogólne scharakteryzowanie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, a następnie analiza wybranych wad nieważności w kontekście decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w oparciu o wydane już w tym zakresie rozstrzygnięcia oraz z uwzględnieniem stanowisk wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych. Przedmiotowa analiza służyć ma ocenie wagi problemu istnienia wad nieważności w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków w kontekście funkcjonowania tego rejestru.

Istota postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania uregulowanych przepisami Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego², którego celem jest przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu głównym w kontekście występowania w niej kwalifikowanych wad prawnych wskazanych w art. 156 par. 1 k.p.a. Istotą tego trybu jest stworzenie gwarancji represyjnych zrealizowania celu postępowania głównego – wydania decyzji w pełni prawidłowej³.

Prawidłowość decyzji rozumiana jest jako „stan pełnej zgodności ze wszystkimi przepisami składającymi się na szeroko rozumianą podstawę prawną decyzji”⁴, obejmującą zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa procesowego. Poza obszarem prawidłowości istnieje tylko sfera wadliwości, która jednak jest stopniowalna zgodnie z przyjętą na gruncie

comprises a collection of administrative decisions concerning various types of monuments, issued over the years in changing legal, doctrinal, and organisational-technical conditions, which results in a significant inhomogeneity of that collection. As the problem of the practical functioning of the register of monuments has already been a subject of separate analyses¹, at this point, it is only important to point out that decisions on entry into the register of monuments frequently contain various types of defects and inaccuracies. The defects also include qualified defects, forming a basis for the declaration of the invalidity of a decision on making an entry into the register of monuments.

The purpose of this article is first of all to characterise generally the remedy of the declaration of the invalidity of an administrative decision and subsequently to analyse selected defects resulting in invalidity with regard to decisions on entry into the register, based on rulings that have been issued so far and taking into account positions expressed in rulings of administrative courts. The analysis is aimed at evaluating the scale of the issue of defects resulting in invalidity present in decisions on entry into the register of monuments in the context of the functioning of that register.

The essence of the proceedings for a declaration of invalidity of an administrative decision

The proceedings for a declaration of invalidity of an administrative decision are a type of extraordinary proceedings regulated by the provisions of the Act of 14 June 1960 — Administrative Procedure Code², whose purpose is to examine an administrative decision issued in the main proceedings for the presence of qualified legal defects indicated in art. 156 § 1 of the APC. The purpose of such proceedings is to create guarantees that enable the verification and possibly annulment of defective decisions in order to fulfil the purpose of the main proceedings, i.e. the issuance of an entirely correct decision³.

The correctness of a decision is understood as “the state of full compliance with all regulations forming the broadly-conceived legal basis for a decision”⁴, covering the provisions of both substantive and procedural law. Beyond the domain of correctness, there is only the domain of defectiveness, which, however, is gradable in

k.p.a. teorią gradacji wad aktu administracyjnego. W świetle tej teorii najcięższe naruszenia porządku prawnego skutkują stwierdzeniem nieważności aktu, wady ciężkie – powstaniem obowiązku uchylecia aktu nim objętego, pozostałe zaś wady dopuszczają możliwość uchylecia aktu, jednakże nieobligatoryjnie⁵. Na gruncie obowiązującej regulacji prawnej przyjęto, że wobec decyzji istniejących najdotkliwszą sankcją, jaka może je dotknąć, jest właśnie stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 par. 1 k.p.a.

Z formalnego punktu widzenia ostateczna decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości, co oznacza, że istnieje ona w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne, bez względu na ciężar swojej wady, aż do momentu stwierdzenia jej nieważności⁶. Przyjęta konstrukcja domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej wiąże się z odrzuceniem koncepcji nieważności decyzji administracyjnej z mocy samego prawa i przyjęciem, że zniesienie jej skutków może nastąpić dopiero po stwierdzeniu jej nieważności. W konsekwencji decyzja nieważna obowiązuje do chwili uchylecia, nie osiąga ona zamierzonego skutku materialnoprawnego, ale wywołuje skutki prawnoprocesowe⁷. Zgodnie ze stanowiskiem Janusza Borkowskiego przyjęta konstrukcja unieważnialności decyzji administracyjnej niesie za sobą innego rodzaju skutki na płaszczyźnie materialnoprawnej i procesowej. Na pierwszej z nich uchylecie decyzji prowadzi do pozbawienia jej skutków prawnych ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), podczas gdy na drugiej uchylecie decyzji rozumianej jako akt formalno-procesowy działa ze skutkiem na przyszłość (*ex nunc*)⁸. Tak więc z procesowego punktu widzenia decyzja istnieje do chwili jej uchylecia, przy czym wywoływane przez nią skutki materialnoprawne traktuje się od chwili uchylecia jako nieistniejące.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji oparta jest na konstrukcji przesłanek pozytywnych i negatywnych. Stwierdzenie nieważności następuje w przypadku ustalenia, że weryfikowana decyzja dotknięta jest jedną z wad zawartych w katalogu przesłanek pozytywnych, a jednocześnie nie występuje żadna z przesłanek negatywnych⁹. Do przesłanek pozytywnych, określonych w art. 156 par. 1 k.p.a., należą:

1. wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości;
2. wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażąco naruszeniem prawa;

accordance with the theory of the gradation of defects of administrative acts, adopted on the basis of the APC. In the light of that theory, the most serious violations of legal order result in a declaration of invalidity of a given act, serious violations — in the obligation to repeal the act covered by it, and other defects allow for the possibility of repealing the act, however, it is not obligatory⁵. Based on the applicable legal regulations, it is assumed that the most repressive measure that may affect an existing decision is the declaration of its invalidity pursuant to art. 156 § 1 of the APC.

From a formal point of view, a final administrative decision takes advantage of the presumption of correctness, which means that it participates in legal transactions and produces legal effects, regardless of the gravity of its defect, until it is declared invalid⁶. The adopted legal construct of the presumption of the correctness of an administrative decision entails the rejection of the concept of the invalidity of an administrative decision by virtue of law and accepting the fact that suppressing its effects may only take place following the declaration of its invalidity. Consequently, an invalid decision remains in force until it is revoked. It does not have the intended substantive legal effect, however, it does have procedural legal effects⁷. According to Janusz Borkowski, the adopted construct of the invalidation of an administrative decision entails other types of effects, both on a substantive and a procedural plane. As for the substantive plane, the annulment of a decision deprives it of its legal effects retroactively (*ex tunc*), and as for the procedural plane, the annulment of a decision, understood as a formal and procedural act, takes effect from a given moment on (*ex nunc*)⁸. Thus, from a procedural point of view, a decision exists until it is annulled, with the substantive legal effects produced by that decision regarded as non-existent from the moment of the annulment.

The remedy of the declaration of the invalidity of a decision is based on a framework of positive and negative criteria. A decision is declared invalid where it has been established that it has one of the defects listed as positive criteria and at the same time there are no negative criteria⁹. Positive criteria, specified in art. 156 § 1 of the APC, include:

1. issuing a decision in violation of the provisions on competence;

3. wydanie decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
4. skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie;
5. wydanie decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania, której niewykonalność ma charakter trwały;
6. wydanie decyzji, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
7. wydanie decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przesłankami negatywnymi, określonymi w art. 156 par. 2 k.p.a., są: w odniesieniu do przesłanek wskazanych w pkt 1, 3, 4 i 7 powyżej upływ 10-letniego terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji oraz w odniesieniu do wszystkich przesłanek wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. W razie wystąpienia którejkolwiek z przesłanek negatywnych wyłączona jest możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, a organ administracji publicznej ogranicza się wówczas do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, wskazując okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 par. 2 w związku z art. 156 par. 2 k.p.a.).

Wady decyzji wskazane w art. 156 par. 1 pkt 1-6 k.p.a. mają charakter materialnoprawny, przy czym rażące naruszenie prawa może również dotyczyć przepisów postępowania. Występowanie tych wad powoduje, że na mocy decyzji powstaje albo stosunek prawny ułomny, albo w ogóle się on nie nawiązuje¹⁰. Wady te tkwią w samej decyzji, godząc w podmiotowe elementy stosunku prawnego, w jego przedmiot lub podstawę prawną. Od wad o charakterze proceduralnym różnią się one tym, że te drugie usuwane są na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania¹¹. Z proceduralnego punktu widzenia postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej stanowi nową sprawę, w której organ administracji publicznej nie orzeka co do istoty sprawy rozstrzygniętej w weryfikowanej decyzji, lecz orzeka jako organ kasacyjny, rozstrzygając wyłącznie co do nieważności decyzji albo jej niezgodności z prawem¹².

Co istotne, ocena istnienia wad nieważności wymienionych w art. 156 par. 1 k.p.a. następuje na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej weryfikacji, a nie na podstawie przepisów prawa materialnego z daty

2. issuing a decision without a legal basis or in gross violation of law;
3. issuing a decision concerning a case that has previously been settled by another final decision;
4. addressing a decision to a person not being a party to the case;
5. issuing a decision that is not enforceable as at the date of issue and whose unenforceability is permanent in nature;
6. issuing a decision which, should it be enforced, would result in a penal act;
7. issuing a decision having a defect which renders it invalid by virtue of law.

Negative criteria, specified in art. 156 § 2 of the APC, are: in respect of the criteria indicated in points 1, 3, 4, and 7 above, the expiry of a period of 10 years from the date of the service or publication of the decision and, in respect of all the criteria, irrevocable legal consequences arising from the decision. Where any one of the negative criteria is present, there is no possibility of declaring a decision invalid and the public administration body confines itself to confirming that the challenged decision is in violation of law, indicating the reasons for which it has not declared the decision invalid (art. 158 § 2 in conjunction with art. 156 § 2 of the APC).

The defects of decisions indicated in art. 156 § 1 (1) to (6) are of a substantive nature, however, a gross violation of law may also concern procedural regulations. The presence of such defects either leads to the establishment of an imperfect legal relationship or prevents the establishment of any legal relationship¹⁰. The defects are part of the decision itself, affecting the parties to the legal relationship, its object, or the legal basis. They differ from defects of a procedural nature in that the latter are remedied based on the provisions on the resumption of proceedings¹¹. From a procedural point of view, proceedings concerning a declaration of invalidity of an administrative decision are a new case, in which the public administration body does not adjudicate on the essence of the case settled by the verified decision, but adjudicates as a cassation body, deciding exclusively upon the invalidity of the decision or its non-compliance with law¹².

Importantly, the assessment of the existence of the defects resulting in invalidity listed in art. 156 § 1 of the APC is based on the provisions of substantive law

stwierdzenia nieważności¹³. Za miarodajny stan faktyczny uznaje się również ten z daty wydania kwestionowanej decyzji, a organ nie jest uprawniony do czynienia samodzielnych ustaleń dotyczących stanu faktycznego. Wskazane w art. 156 par. 1 k.p.a. przesłanki pozytywne mają charakter enumeratywny, powinny być interpretowane dosłownie, a nawet ścieśniająco¹⁴. Stwierdzenie nieważności decyzji może nastąpić także w części, wtedy gdy wada dotyczy takich elementów rozstrzygnięcia, którym można przypisać cechę decyzji częściowej¹⁵.

W doktrynie prawa administracyjnego od decyzji administracyjnych odróżnia się tzw. decyzje nieistniejące, które nie korzystają z przymiotu domniemania prawidłowości i nie wchodzą do obrotu prawnego¹⁶. W stosunku do decyzji nieistniejących nie znajduje zastosowania tryb stwierdzenia nieważności, toteż w razie ich zaskarżenia właściwy organ nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności takiej decyzji, lecz powinien stwierdzić w dowolnej formie jej nieistnienie¹⁷. Do kategorii decyzji nieistniejących należą tego rodzaju akty, które nie posiadają minimalnych składników, umożliwiających uznanie decyzji za istniejącą. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem minimalnymi składnikami przesądzającymi o byciu prawnym decyzji są: oznaczenie organu wydającego rozstrzygnięcie, określenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis upoważnionego pracownika organu¹⁸. Ponadto drugim warunkiem bytu prawnego decyzji jest jej doręczenie stronie lub stronom postępowania¹⁹.

Odnosząc się do skutków stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w pierwszej kolejności wskazać należy, że decyzja do momentu stwierdzenia nieważności uchodzi za akt ważny, co nie wyklucza „realnego faktu istnienia prawnych skutków (choć wadliwych) uchylanej decyzji”²⁰. Przyjęta konstrukcja unieważnialności decyzji z mocą wsteczną powoduje, że „z chwilą uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność wadliwej decyzji skutki faktyczne, które dotąd były uznawane za skutki prawne, przestają mieć taki charakter, co otwiera drogę do nowej materialnoprawnej oceny tych faktów, które powstały na podstawie unieważnionej decyzji”²¹. Otwiera to w szczególności możliwość weryfikacji decyzji zależnych, czyli wydanych na podstawie unieważnionej decyzji. W Uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 13

applicabile on the date of the issuance of the decision being verified and not on the basis of the provisions of substantive law applicable on the date on which the decision is declared invalid¹³. The circumstances regarded as relevant are the actual circumstances as of the date on which the challenged decision was issued and the body does not have the right to determine the actual circumstances itself. The positive criteria indicated in art. 156 § 1 of the APC are enumerative in nature, their meaning should be interpreted literally and even narrowed down¹⁴. The declaration of the invalidity of a decision may also be only partial when the defect in question concerns those elements of the decision which may be regarded as partial decisions¹⁵.

The doctrine of administrative law distinguishes between administrative decisions and the so-called non-existent decisions which do not take advantage of the presumption of correctness and do not enter into legal transactions¹⁶. The procedure for the declaration of invalidity does not apply to non-existent decisions, thus, where such a decision is challenged, the competent body has no grounds for declaring the decision invalid, but rather should declare it (in any form) non-existent¹⁷. Non-existent decisions include acts which do not have the minimal elements enabling classifying a decision as existent. According to the settled case-law, the minimal elements essential for the legal existence of a decision are: the identification of the body issuing the decision, the specification of the addressee of the act, the operative part of the decision, and the signature of an authorised employee of the body¹⁸. Another condition for the legal existence of a decision is the service of that decision to the party or parties to the proceedings¹⁹.

As for the consequences of declaring an administrative decision invalid, the first thing that needs to be pointed out is that a decision is regarded as a valid act until it is declared invalid, which does not exclude the “fact of the existence of legal effects (even if imperfect) of the decision being annulled”²⁰. The effect of the adopted construct of the annullability of a decision *ex tunc* is that “at the moment when a decision declaring a defective decision invalid becomes legally binding, the actual effects which so far have been considered as legal effects cease to have such a character, which paves the way to a new substantive evaluation of the facts which arose from the invalidated decision”²¹. This

listopada 2012 r.²² rozstrzygnięto, iż „stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.”. Mając powyższe na względzie, w razie stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków istnieje możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności pozwoleń lub innych decyzji konserwatorskich wydanych w oparciu o unieważnioną decyzję.

Jeżeli na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej wyrządzona została szkoda, na podstawie art. 417¹ par. 2 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²³ można żądać jej naprawienia po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W świetle przywołanego przepisu dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji co do zasady uwarunkowane jest uprzednim stwierdzeniem we „właściwym postępowaniu” niezgodności ostatecznej decyzji z prawem. Tym samym w postępowaniu odszkodowawczym sąd nie może samodzielnie dokonywać ustaleń co do niezgodności z prawem ostatecznej decyzji, a wystąpienie przez poszkodowanego z roszczeniem odszkodowawczym powinno być poprzedzone w tym zakresie rozstrzygnięciem (prejudykatem) właściwego organu²⁴. W odniesieniu do szkód wyrządzonych ostateczną decyzją administracyjną przyjmuje się, że funkcję tę pełnią: postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, które może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 par. 1 k.p.a) lub stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 par. 2 k.p.a.) oraz wznowienie postępowania, które może prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji i wydania nowej (art. 151 par. 1 pkt 2 k.p.a.) lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 par. 2 k.p.a.)²⁵. W związku z powyższym stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków bądź stwierdzenie, że decyzja ta wydana

offers the possibility of verifying dependent decisions, i.e. decisions issued on the basis of an invalidated decision. In a resolution of seven judges of the Supreme Administrative Court of 13 November 2012,²² it was stated that “the declaration of the invalidity of a decision based on which another substantively dependent decision has been issued may provide a basis for the declaration of the invalidity of the dependent decision as a decision issued in gross violation of law pursuant to art. 156 § 1 (2) of the APC and not for the resumption of proceedings pursuant to art. 145 § 1 (8) of the APC”. In the light of the foregoing, where a decision on making an entry into the register of monuments has been declared invalid, it is possible to initiate proceedings for the declaration of the invalidity of permits or other conservation-restoration decisions issued based on the invalidated decision.

Where damage has been caused as a result of the issuance of a final administrative decision, pursuant to art. 417¹ § 2 of the Act of 23 April 1964 — the Civil Code,²³ it is possible to seek redress of that damage after it has been established by way of appropriate proceedings that the decision is illegal, unless separate regulations provide otherwise. This is also applicable where a legally binding resolution or a final decision was issued on the basis of a normative act which is non-compliant with the Constitution, a ratified international agreement, or an act. In the light of the provision cited, as a rule, seeking redress of damage caused by the issuance of a final decision depends on the prior declaration of that final decision non-compliant with law by way of “appropriate proceedings”. Thus, in redress proceedings, the court cannot determine by itself whether a final decision is non-compliant with law and the aggrieved party should only file a claim for redress after a resolution (*prejudykat*) of an appropriate body has been issued in this regard²⁴. In respect of damage caused by a final administrative decision, it is assumed that this function is fulfilled by: proceedings for a declaration of invalidity of a decision which may lead to the declaration of invalidity of that decision (art. 158 § 1 of the APC) or to confirmation that the decision was issued in violation of law (art. 158 § 2 of the APC) and by the resumption of proceedings, which may lead to the revocation of the challenged decision and the issuance of a new decision (art. 151 § 1 (2) of the APC) or to confirmation that the decision

została z naruszeniem prawa umożliwia dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie tej decyzji²⁶. Zasadność zgłoszonego roszczenia zależy będzie od tego, czy w postępowaniu przed sądem cywilnym wykazane zostaną wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej.

Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków na skutek zaistnienia wybranych wad z art. 156 par. 1 k.p.a.²⁷

Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków a skreślenie zabytku z rejestru

Przenosząc dotychczasowe ogólne rozważania na grunt decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na konieczność odróżnienia decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków od decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru wydanej na podstawie art. 13 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸. Co prawda obie te decyzje prowadzą do zniweczenia skutków wpisu do rejestru zabytków i zdjęcia ochrony konserwatorskiej z obiektów dotąd jej podlegających²⁹, jednakże następuje to w zupełnie inny sposób i wiąże się z różnymi skutkami. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji mamy do czynienia z kwalifikowaną wadą tkwiącą w samej decyzji, od chwili jej wydania, która powoduje konieczność eliminacji z obrotu decyzji jako takiej. Z kolei decyzja o skreśleniu zabytku z rejestru prowadzi do usunięcia zabytku z tego rejestru ze względu na wystąpienie określonej przesłanki z art. 13 u.o.z.o.z. związanej bądź z utratą lub zakwestionowaniem istnienia wartości zabytkowych obiektu (art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z.), bądź objęciem danego obiektu ochroną na podstawie odrębnych przepisów (art. 13 ust. 4 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z.). W przeciwieństwie do decyzji o stwierdzeniu nieważności, decyzja o skreśleniu z rejestru zabytków wywołuje jedynie skutki na przyszłość (*ex nunc*), a jej wydanie nie stanowi podstawy ani do wzruszenia innych decyzji konserwatorskich odnoszących się do tego zabytku, ani do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ par. 2 k.c.

was issued in violation of law (art. 151 § 2 of the APC)²⁵. In the light of the foregoing, the declaration of the invalidity of a decision to make an entry into the register of monuments or confirmation that a decision was issued in violation of law enables seeking redress for damage caused by the issuance of that decision²⁶. The legitimacy of a claim will depend on whether all prerequisites of tort liability are proved in the proceedings before a civil court.

Declaration of the invalidity of a decision on entry into the register of monuments due to the existence of selected defects from art. 156 § 1 of the APC²⁷

Declaration of the invalidity of a decision on entry into the register of monuments in comparison to the removal of a monument from the register

Proceeding from these general considerations to decisions on entry into the register of monuments, it is worth noting that decision on declaration of invalidity of a decision on entry into the register of monuments needs to be distinguished from a decision on the removal of a monument from that register issued pursuant to art. 13 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments²⁸. It holds true that both these decisions lead to the cancellation of the effects of entering a monument into the register and the removal of protection from objects that have been covered by it so far²⁹, however, it occurs in a completely different manner and entails different consequences. Where a decision has been declared invalid, we are dealing with a qualified defect being part of the decision itself from the moment of its issuance; such a defect necessitates the elimination of the decision as such from all legal transactions. A decision on the removal of a monument from the register, in turn, leads to the deletion of that monument from the register due to the occurrence of a specific criterion from art. 13 of the APGM in connection with either the loss or calling into question the existence of the historic value of a given object (art. 13.1 of the APGM) or the provision of protection for that object pursuant to separate regulations (art. 13.4 (2) and (3) of the

Wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a.)

Przechodząc do analizy wad nieważności, poniżej omówione zostaną wybrane wady z art. 156 par. 1 k.p.a. wraz ze wskazaniem przykładów ich występowania w odniesieniu do decyzji o wpisie do rejestru zabytków.

Artykuł 156 par. 1 pkt 2 k.p.a. określa dwie osobne przesłanki stwierdzenia nieważności: wydanie decyzji bez podstawy prawnej oraz wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Pierwsza z nich ma miejsce wówczas, gdy decyzja zostaje wydana pomimo braku przepisu prawnego, umocowującego administrację publiczną do działania w tym zakresie bądź też wtedy, gdy przepis taki jest, ale nie spełnia on wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającej na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne³⁰. Istotne w kontekście wskazanej wady jest rozróżnienie sytuacji wydania decyzji bez podstawy prawnej od niepowołania lub nieprawidłowego powołania podstawy prawnej w treści decyzji administracyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie i doktrynie zjawiska te nie powinny być ze sobą utożsamiane, tj. naruszenie art. 107 par. 1 k.p.a. poprzez niewskazanie bądź niewłaściwe powołanie podstawy prawnej nie powoduje wydania decyzji bez podstawy prawnej, o ile formalnie istnieje podstawa prawna do wydania danej decyzji³¹. Tak więc ewentualne uchybienia w tym zakresie występujące w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków nie mają wpływu na ich ważność, gdyż do ich wydania obiektywnie istniała formalna i materialna podstawa prawna.

Powyższe nie oznacza jednak, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków nie może być obarczona omawianą wadą. Wystąpi ona bowiem wtedy, gdy decyzja ta poza kwestią objęcia ochroną danego zabytku poprzez wpis do rejestru zabytków rozstrzygać będzie o innych zagadnieniach, co do których brak jest podstawy prawnej. Sytuacja taka miała miejsce w odniesieniu do szeregu decyzji wydanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków³² w Gdańsku na przełomie lat 70. i 80. XX wieku wpisujących do rejestru zabytków zespoły urbanistyczne i ruralistyczne miast i wsi położonych na terenie ówczesnego województwa gdańskiego³³. Decyzje te, wydawane według wspólnego

APGM). As opposed to a decision on the declaration of invalidity, a decision on removal from the register of monuments only has effect for the future (*ex nunc*) and the issuance of such a decision does not provide a basis for challenging other conservation decisions related to that monument or for claiming redress pursuant to art. 417¹ § 2 of the Civil Code.

Issuing a decision without a legal basis or in gross violation of law (art. 156 § 1 (2) of the APC)

Proceeding to the analysis of defects resulting in invalidity — selected defects from art. 156 § 1 of the APC are going to be discussed below complete with the indication of examples of such defects in respect of decisions on entry into the register of monuments.

Article 156 § 1 (2) of the APC specifies two separate criteria for the declaration of invalidity: the issuance of a decision without a legal basis and the issuance of a decision in gross violation of law. The former occurs where a decision is issued despite the absence of a legal provision authorising public administration to act in such matters or where such a provision exists but does not meet the requirements for the legal basis for the operation of public administration bodies, consisting in issuing administrative decisions and resolutions, understood as individual external administrative acts³⁰. It is important to distinguish between the issuance of a decision without a legal basis and the failure to indicate or incorrect indication of the legal basis in the contents of an administrative decision. In accordance with the judiciary and the doctrine, a distinction needs to be drawn between these phenomena: the violation of art. 107 § 1 of the APC by failure to indicate or incorrect indication of the legal basis does not result in issuing a decision without a legal basis as long as, from a formal point of view, there exists a legal basis for the issuance of that decision³¹. Thus, potential inadequacies in this regard occurring in decisions on entry into the register do not affect their validity as objectively, there existed a formal and substantive legal basis for their issuance.

However, the foregoing does not mean that a decision on entry into the register of monuments cannot have the defect in question. Such a defect will occur where in addition to the issue of protecting a monument through entering it into the register of

klucza, zawierały załącznik graficzny z oznaczonymi na planie sytuacyjno-wysokościowym granicami poszczególnych stref ochrony konserwatorskiej (np. rezerwat krajobrazu kulturowego, strefa konserwacji urbanistycznej, strefa restauracji urbanistycznej) oraz stref ochrony otoczenia (np. strefa ograniczenia gabarytu, strefa ochrony krajobrazu), dla których w treści decyzji ustanowione zostały rygory konserwatorskie, określające specyficzne ograniczenia w zakresie dopuszczalności i zasad kształtowania nowej zabudowy³⁴. Abstrahując od tego, że wyznaczanie stref ochrony konserwatorskiej znajduje się w domenie aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego, a nie w domenie decyzji wydawanych przez organy konserwatorskie, to do określania warunków konserwatorskich i działalności budowlanej w decyzji wpisującej nieruchome dobro kultury do rejestru zabytków brak było podstawy prawnej³⁵. W konsekwencji minister kultury i dziedzictwa narodowego³⁶ decyzjami wydawanymi w latach 2007-2011 orzekał o częściowym stwierdzeniu nieważności wyżej wymienionych decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w części dotyczącej ustanowienia rygorów konserwatorskich w wyznaczonych strefach ochrony³⁷.

Wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa jest jednym z najczęściej spotykanych rodzajów wad nieważności, a przy tym, z punktu widzenia sformułowania treści, stanowi najbardziej niejednoznaczną i nieostrą przesłankę nieważności. W doktrynie wskazuje się, że wprowadzenie „rażącego naruszenia prawa” do katalogu wad nieważności wynikało z niemożności ustawodawcy przewidzenia wszystkich pozostałych wadliwości decyzji bądź z zamiaru zgrupowania pozostałych wadliwości decyzji powodujących sankcje nieważności w jednej przesłance³⁸. Odnosząc się do funkcji art. 156 par. 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., Barbara Adamiak zauważa, że przepis ten „ma cechy przepisu kauczukowego, bo operuje pojęciem pojemnym, rozumianym subiektywnie przez osoby stosujące prawo. Za jego stosowaniem przemawia pewien rodzaj pragmatyzmu, gdyż łatwiej wtłoczyć w jego treść pewne stany prawne, niż zakwalifikować jako inny ściśle skategoryzowany przypadek nieważności przewidziany w przepisach”³⁹.

Z założenia pojemny i niesprecyzowany charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa sprawia jednak częstokroć trudności w stwierdzeniu, czy w konkret-

monuments, the decision also addresses other issues for which there is no legal basis. This is what happened in the case of a number of decisions issued by the Regional Monument Inspector³² in Gdańsk in the late 1970s and early 1980s. The decisions concerned entering urban and rural complexes of cities, towns, and villages located in the then-existing Gdańsk Voivodeship into the register of monuments³³. Each of those decisions, issued on the basis of a common scheme, contained a graphical appendix with a site and height plan with marked boundaries of particular protection zones (e.g. cultural landscape reserves, urban conservation zones, urban restoration zones) and surroundings protection zones (e.g. size limitation zones, landscape protection zones) for which certain conservation restrictions and requirements, specifying limitations concerning the permissibility of constructing and the rules for shaping new buildings (or building complexes), were set down in the contents of the decision³⁴. Aside from the fact that the designation of conservation zones falls within the domain of planning and spatial development acts and not within the domain of decisions issued by conservation bodies, there was no legal basis for specifying conservation conditions and regulating construction activity in a decision entering an immovable cultural asset into the register of monuments³⁵. Consequently, in the years 2007-2011, the Minister of Culture and National Heritage³⁶ declared the above-mentioned decisions on entry into the register of monuments partially invalid, in the part concerning imposing conservation restrictions and requirements within the designated protection zones³⁷.

The issuance of a decision in gross violation of law is one of the most frequent types of defects resulting in invalidity; moreover, in terms of the formulation of the contents, it is the vaguest and most unclear criterion for invalidity. The doctrine indicates that the classification of “gross violation of law” as a defect resulting in invalidity stemmed from the fact that the legislature was unable to provide for all other decision defects or from the intention to group other decision defects resulting in invalidity under one criterion³⁸. Referring to the function of art. 156 § 1 (2) *in fine* of the APC, Barbara Adamiak points out that this provision “bears features of a *caoutchouc* (i.e. imprecise, allowing loose interpretation) provision, as it employs

nym przypadku mamy do czynienia z „rażącą” postacią naruszenia prawa, czy też jedynie ze „zwykłym” naruszeniem. Powoduje to, że przy rozstrzyganiu w tym zakresie niejednokrotnie nie da się uciec od kwestii ocennych. Pewną pomocą służy bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym wielokrotnie podejmowano kwestię interpretacji art. 156 par. 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Udało się ustalić pewne przesłanki, których łączne spełnienie pozwala na zakwalifikowanie decyzji administracyjnej jako wydanej z „rażącym naruszeniem prawa”. Po pierwsze, naruszenie to powinno być oczywiste, co oznacza, że pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną zachodzi widoczna sprzeczność. Po drugie, charakter naruszonego przepisu nie wymaga przy jego stosowaniu wykładni prawa, tj. naruszenie dotyczy działania wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Po trzecie wreszcie, dotknięta naruszeniem decyzja powinna pociągać za sobą skutki społeczno-gospodarcze niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności⁴⁰. Waga dokonanego naruszenia winna być przy tym znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji. Mając powyższe na względzie, traktowanie naruszenia prawa jako „rażące” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, gdyż jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 1999 roku⁴¹, „utożsamianie zatem tego pojęcia z każdym naruszeniem jest oczywiście wadliwe, zwłaszcza w sytuacji naruszenia polegającego na niewłaściwym zastosowaniu przepisu, kiedy uchylenie decyzji może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy. Nie każde, nawet oczywiste, naruszenie prawa może być uznane za rażące, nie jest też decydujący charakter przepisu, jaki został naruszony”.

Przenosząc powyższe na grunt wadliwości decyzji o wpisie do rejestru zabytków, wskazać należy, iż stwierdzone dotąd przypadki rażącego naruszenia prawa odnoszą się do różnego rodzaju stanów faktycznych. W przypadku decyzji WKZ w Olsztynie z dnia 4 września 1998 roku wada polegała na braku wskazania przedmiotu wpisu do rejestru zabytków w rozstrzygnięciu decyzji. W sentencji decyzji po słowach „orzekam wpisać do rejestru zabytków województwa olsztyńskiego pod numerem rejestru A-2871 następujące dobro kultury”, zamieszczono jedynie fragment mapy ewidencyjnej z oznaczeniami klasyfikacji

a broad concept understood subjectively by practitioners of law. The application of this provision can be perceived as some type of pragmatism, as it is easier to embed certain legal circumstances in its contents than to classify them as another, precisely categorised case of invalidity provided for in legislation³⁹.

The criterion of gross violation of law, generally assumed to be broad and imprecise in nature, frequently creates the difficulty of determining whether we are dealing with “gross” violation of law or just “ordinary” violation of law in a given case. For this reason, the issue of evaluation often cannot be avoided in making decisions in this regard. Some help is provided by the rich judicature of administrative courts, in which the issue of interpretation of art. 156 § 1 (2) *in fine* of the APC has been addressed many times. It has been possible to establish certain criteria whose joint fulfilment enables the classification of an administrative decision as one issued “in gross violation of law”. Firstly, the violation should be obvious, which means that there should be a glaring discrepancy between the contents of the decision and the provision of law being its legal basis. Secondly, the nature of the violated provision should be such that no interpretation of law is required when that provision is applied, i.e. the violation should consist in acting against an order or prohibition laid down in legislation. Thirdly, the decision affected by the violation should have social and economic consequences that are unacceptable from the point of view of the requirements of the rule of law⁴⁰. The significance of the violation should be far greater than the stability of the final decision. Having regard to the foregoing, a violation of law can only be treated as “gross” in exceptional cases due to the fact that, as the SAC pointed out in a ruling of 30 November 1999⁴¹, “equating this concept with each violation is evidently erroneous, especially where the violation consists in the incorrect application of a provision, in which case a decision may only be revoked if the violation has influenced the outcome of the case. Not every, even obvious, violation of law may be classified as gross; the nature of the provision which has been violated is not decisive, either”.

Applying the foregoing to the issue of defectiveness of decisions on entry into the register of monuments, it is necessary to observe that the cases of gross violation of law that have been identified so far concern

gruntów i działek (bez oznaczenia numerów działek geodezyjnych oraz obrębu ewidencyjnego), z zaznaczonymi czerwoną linią granicami obszaru ochrony. W sentencji nie wskazano w żaden sposób, jakiego rodzaju zabytek został wpisany do rejestru i dopiero z lektury uzasadnienia decyzji można domyślać się, że organowi chodziło o objęcie ochroną założenia folwarcznego w Łęgutach. Stwierdzając nieważność wyżej wymienionej decyzji na podstawie art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a., mkidn podkreślił, że rozstrzygnięcie jest niezbędnym elementem, który musi zawierać każda decyzja administracyjna i powinno ono być sformułowane jasno i precyzyjnie, tak aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji⁴². Wskazano także, iż „w przypadku decyzji o wpisaniu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków w sentencji znaleźć się powinno nie tylko precyzyjne określenie granic ochrony konserwatorskiej, ale przede wszystkim wskazanie przedmiotu ochrony, a więc stwierdzenie, czy ochronie podlegają określone nieruchomości indywidualnie, czy też jako zespół budowlany albo układ urbanistyczny, czy ruralistyczny”. W związku z powyższym, uznając sposób skonstruowania sentencji decyzji za niedopuszczalny, mkidn stwierdził, że wyżej wymieniona decyzja rażąco narusza art. 107 par. 1 k.p.a.⁴³

W odróżnieniu od pozostałych wad nieważności, wymienionych w art. 156 par. 1 k.p.a., które dotyczą *stricto* naruszeń przepisów prawa materialnego, rażące naruszenie prawa może również obejmować przypadki rażącego uchybienia przepisom postępowania administracyjnego. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do decyzji WKZ w Radomiu wpisującej do rejestru zabytków budynek przy ul. Żeromskiego 16 w Radomiu⁴⁴. Stwierdzając nieważność wskazanej decyzji⁴⁵, Generalny Konserwator Zabytków uznał, iż decyzja ta została wydana pomimo nieprzeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego w sprawie, wytykając jednocześnie organowi: brak wskazania sposobu wszczęcia postępowania, odmienny sposób określenia przedmiotu wpisu w sentencji i w uzasadnieniu decyzji, niejasne określenie organu, który wydał decyzję, podpisanie decyzji przez osobę, która w dacie jej wydania nie pełniła już funkcji WKZ oraz skierowanie decyzji tylko do jednego spośród dziewięciu współwłaścicieli nieruchomości, której dotyczyło prowadzone postępowanie.

various types of factual circumstances. In the case of a decision of the RMI in Olsztyn of 4 September 1998, the defect consisted in failure to indicate the object to be entered into the register of monuments in the operative part of the decision. In the operative part, after the words: “I order that the following cultural asset be entered into the register of monuments of the Olsztyn Voivodeship under No. A-2871”, there is only a section of a cadastral map with indications of the classification of land and parcels (without numbers of record parcels and sections), with the boundaries of the protection zone marked with a red line. The operative part does not define in any manner what type of monument has been entered into the register and only the part containing the statement of reasons for the decision suggests that the authority intended to grant protection to the manor farm complex in Łęguty. Declaring the invalidity of this decision pursuant to art. 156 § 1 (2) of the APC, the MCNH emphasised that the operative part is the essential part which each administrative decision has to contain and that it should be formulated in a clear and precise manner so that it is understandable for the parties involved without a statement of reasons, which does not need to be included in a decision⁴². It was also stated that “in the case of a decision on entering an immovable monument into the register of monuments, the operative part should not only define precisely the boundaries of the protection area, but first and foremost, it should indicate the object of that protection, i.e. include a statement on whether the protection covers particular real properties individually or as a building, urban or rural complex”. Thus, deciding that the manner in which the operative part was formulated was unacceptable, the MCNH declared that the decision was in gross violation of art. 107 § 1 of the APC⁴³.

As opposed to other defects resulting in invalidity listed in art. 156 § 1 of the APC, which regard *stricto* violations of substantive law, a gross violation of law may also cover cases of gross breach of administrative procedure regulations. This was the case with regard to a decision of the RMI in Radom, entering the building at 16 Żeromskiego Street in Radom into the register of monuments⁴⁴. Declaring the invalidity of that decision⁴⁵, the General Monument Inspector stated that the decision had been issued despite the fact that no evidence had been examined in that case, at

Inne przypadki, w których doszło do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa dotyczyły następujących sytuacji:

1. wydania przez WKZ decyzji o zmianie decyzji o wpisie do rejestru zabytków w trybie art. 155 k.p.a., która skutkowałą pozbawieniem ochrony konserwatorskiej części przedmiotu dotychczasowego wpisu⁴⁶. W tym przypadku rażąco naruszony został przepis art. 16 ust. 2 Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, który określał, że skreślenie zabytku z rejestru należy do właściwości ministra kultury;
2. wpisania przez WKZ do rejestru zabytków znajdujących się na terenie skansenu, „stanowiących inwentarz muzealny”⁴⁷. Rażąco naruszony został tu przepis art. 14 ust. 2 Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, który w chwili wydania decyzji stanowił, że do rejestru zabytków nie wpisuje się przedmiotów znajdujących się w muzeach i bibliotekach.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na problem możliwości weryfikacji merytorycznych rozstrzygnięć organów ochrony zabytków przez pryzmat występowania przesłanki z art. 156 par. 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Zagadnienie to zostało podjęte przez Katarzynę Zalaszańską w kontekście przypadku wydania pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie prac lub robót przy zabytku, które to prowadzą w istocie do rozbiórki zabytku, mimo iż obiekt ten nie został uprzednio skreślony z rejestru zabytków. W ocenie K. Zalasńskiej rażącym naruszeniem prawa będzie wydanie przez organ ochrony zabytków decyzji, „której wykonanie doprowadzi do zniszczenia zabytku nieruchomego w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Chodzi więc o sytuację, w której wartości te zostają utracone poprzez naruszenie substancji zabytku (np. jego zburzenie czy zniszczenie) albo jej przekształcenie w takim stopniu, że obiekt zmienia swą tożsamość i staje się w istocie nowym bytem, będącym nośnikiem zupełnie innych wartości, a w niektórych przypadkach w ogóle zostaje ich pozbawiony”⁴⁸. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcia konserwatorskie, jak każde inne decyzje lub postanowienia administracyjne, powinny podlegać ocenie z punktu widzenia ich zgodności z prawem, w tym również zgodności z podstawowymi zasadami i wartościami, do realizacji których dana administracja

the same time criticising the administrative body for: not indicating the manner in which the proceedings had been initiated, defining the subject of the entry differently in the operative part and in the statement of reasons, indicating imprecisely the body which issued the decision, the fact that the decision was signed by a person who no longer held the office of Regional Monument Inspector as of the date of the issuance of the decision, and addressing the decision only to one of the nine co-owners of the real property which the proceedings concerned.

Other cases in which a decision was issued in gross violation of law concerned the following situations:

1. the issuance by the RMI of a decision on amendment to a decision on entry into the register of monuments under art. 155 of the APC, which resulted in depriving part of the subject of the entry in question of protection⁴⁶. It was a gross violation of the provision of art. 16.2 of the Act of 15 February 1962 on the Protection of Cultural Goods, which stipulated that the deletion of a monument from the register came within the competence of the Minister of Culture;
2. the entering of monuments included in the museum inventory, located in an open-air museum into the register of monuments by an RMI⁴⁷. It was a gross violation of the provision of art. 14.2 of the Act of 15 February 1962 on the Protection of Cultural Goods, which at the time of the issuance of the decision stipulated that objects located in museums and libraries should not be entered into the register of monuments.

Attention should also be drawn to the issue of the possibility of the verification of factual decisions of monument conservation bodies in terms of the presence of the criterion from art. 156 § 1 (2) *in fine* of the APC. This problem was addressed by Katarzyna Zalasńska with regard to a case of the issuance of a conservation permit for carrying out works on a monument, which works effectively lead to its dismantling, despite the fact that the object had not been removed from the register of monuments. According to Zalasńska, the issuance of a decision “whose enforcement will lead to the destruction of an immovable monument to a degree resulting in the monument losing its historic, artistic or scientific value” by a monument conservation body is a gross violation of

jest powołana. Podejmowanie przez organ ochrony zabytków działań sprzecznych z naczelną zasadą ochrony zabytków, w szczególności prowadzących do unicestwienia zabytku jest działaniem prawnie i doktrynalnie niedopuszczalnym i należy ubolewać, że do takich sytuacji dochodzi w praktyce. Warto jednak pamiętać, że ewentualne stwierdzenie nieważności pozwolenia konserwatorskiego, na podstawie którego doszło do rozbioru zabytku lub jego przebudowy, w wyniku której utracone zostały wartości zabytkowe, nie doprowadzi do uratowania tego obiektu. Podjęte wobec zabytku działania mają bowiem charakter nieodwracalny, nie tyle w ujęciu prawnym (o którym mowa w art. 156 par. 2 k.p.a.), co w wymiarze faktycznym, gdyż utraconej wartości autentyczności zabytku nie da się już przywrócić. Stwierdzenie nieważności pozwolenia konserwatorskiego ze względu na rażące naruszenie art. 4 i 36 ust. 1 u.o.z.o.z. miałyby charakter precedensowy, przede wszystkim w kontekście odpowiedzialności organu, który wydał daną decyzję. Poza odpowiedzialnością służbową w grę wchodzi bowiem także odpowiedzialność karna, w razie wypełnienia znamion określonych w art. 231 par. 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁹. Jednocześnie taki precedens mógłby stanowić swoisty wyznacznik tego, gdzie kończy się działanie organów ochrony zabytków w ramach uznania administracyjnego, a gdzie zaczyna się konflikt z zasadami prawnej ochrony zabytków.

Wydanie decyzji w sprawie poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (art. 156 par. 1 pkt 3 k.p.a.)

Z określonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji administracyjnej wynika niedopuszczalność wydania decyzji w sprawie, która została już uprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną, pod rygorem stwierdzenia nieważności późniejszej decyzji na podstawie art. 156 par. 1 pkt 3 k.p.a. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia zaistnienia wskazanej wady ma ustalenie tożsamości sprawy administracyjnej pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Z pierwszą z nich mamy do czynienia wówczas, gdy w sprawie występują te same strony, druga zaś występuje wtedy, gdy tożsama jest podstawa prawna, stan faktyczny oraz prawa i obowiązki stron, które z nich wynikają⁵⁰. Powaga rzeczy osądzonej decyzji ostatecznej odnosi się bowiem tylko do tego, co w związku z podstawą

law. This is a situation where such value is lost due to disturbing the substance of the building (i.e. dismantling or destroying it) or modifying that substance to the extent that the object changes its identity and in fact becomes a new being which carries completely different values or which, in some cases, becomes deprived of all value altogether³⁴. Doubtless, decisions regarding monument conservation, just as any other administrative decisions or resolutions, should be assessed from the point of view of their compliance with law, including compliance with the basic principles and values which a given administrative body is to fulfil. A situation where a monument conservation body takes actions which contradict the fundamental principle of monument protection, in particular actions leading to the destruction of a monument, is unacceptable from a legal and doctrinal point of view and it is regrettable that such situations occur in practice. However, it needs to be borne in mind that the potential declaration of invalidity of a conservation permit under which a monument was dismantled or modified, which resulted in a loss of historic value, will not save that object itself. This is because actions taken with regard to a monument are irreversible in nature, not in legal terms (as referred to in art. 156 § 2 of the APC) but in reality, as the lost value of the authenticity of a monument is impossible to restore. The declaration of invalidity of a conservation permit due to a gross violation of art. 4 and 36 of the APGM would have a precedented character, especially in terms of the liability of the body which issued a given decision. Apart from professional liability, criminal liability may also be involved where the criteria specified in art. 231 § 1 of the Penal Code Act of 6 June 1997⁴⁹ are met. At the same time, such a precedent could be a marker of where the actions of monument conservation bodies are still the exercise of administrative discretion and where they already come into conflict with the rules of the legal protection of monuments.

Issuing a decision in a case that has previously been settled by another final decision (art. 156 § 1 (3) of the APC)

The unacceptability of issuing a decision in a case that has previously been settled by another final decision under pain of the declaration of the invalidity of the later decision under art. 156 § 1 (3) of the APC stems

prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko pomiędzy tymi samymi stronami⁵¹. Jednocześnie wskazać należy, że tożsamość sprawy administracyjnej jest zachowana w ramach następstwa prawnego stron procesowych w odniesieniu do praw lub obowiązków innych niż osobiste, a także przy merytorycznej ciągłości zakresu i rodzaju regulacji prawnej danej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego⁵². Mając powyższe na względzie, w przypadku wydania kolejnej decyzji o wpisie tego samego obiektu do rejestru zabytków, wcześniej już wpisanego do tego rejestru, zachodzić będzie tożsamość sprawy administracyjnej. Nieistotne jest przy tym ewentualne następstwo prawne stron procesowych, gdyż przedmiotowe decyzje należą do kategorii decyzji odnoszących się do rzeczy⁵³ i nie dotyczą praw lub obowiązków o charakterze osobistym. Tak samo o braku tożsamości sprawy nie będzie świadczyć to, że pierwotna decyzja o wpisie do rejestru zabytków została wydana w oparciu o przepisy innego aktu prawnego, nieobowiązującego na chwilę wydania kolejnej decyzji, jako że kolejne akty prawne regulujące ochronę zabytków ustanawiały zasadę kontynuacji prowadzenia rejestru zabytków, pozostawiając w mocy wszystkie dotychczasowe decyzje o wpisie do rejestru zabytków.

Patrząc przez pryzmat aktualnego zasobu rejestru zabytków, można zauważyć, że wiele zabytków nieruchomości wpisanych jest do rejestru zabytków kilkoma, najczęściej dwoma, a nieraz nawet trzema decyzjami. Praktyka dokonywania ponownego wpisu do rejestru zabytków obiektów już w tym rejestrze widniejących w mniejszym stopniu wynikała ze zmiany przepisów prawnych bądź odmiennego sposobu waloryzacji danego zabytku, będąc zazwyczaj związana z porządkowaniem ksiąg rejestru zabytków w związku z dokonywanymi zmianami w podziale administracyjnym państwa. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w kontekście reformy z 1975 roku wprowadzającej podział administracyjny na 49 województw, co w wielu przypadkach skutkowało wydawaniem nowych decyzji i wpisywaniem zabytków do nowo zakładanych ksiąg rejestru zabytków, prowadzonych odrębnie dla każdego z tych województw. Wskazana praktyka w założeniu miała zapewne uprościć kwestie administrowania zasobem rejestru zabytków w ramach danego urzędu ochrony zabytków, jednakże z dzisiejszej perspektywy jest ona źródłem poważnych problemów

from the principle of the permanence of an administrative decision, defined in art. 16 of the APC. The determination of identity of a given administrative case in terms of the parties involved and the subject-matter in question is of key importance from the point of view of the existence of this defect. The former type of identity occurs where the same parties participate in the case and the latter type occurs where the legal basis, the actual circumstances, and the rights or obligations of the parties that arise from them are the same⁵⁰. This is due to the fact that the *auctoritas rei iudicatae* of a final decision refers only to what was the subject matter of the decision, having regard to the legal basis, and only between the same parties⁵¹. It needs to be stated that the identity of an administrative case also applies to the legal succession of parties to the case with regard to rights and obligations other than personal ones, as well as to the content-related continuity of the scope and type of legal regulations governing a given sphere of social or economic life⁵². Having regard to the foregoing, if another decision on entering the same object into the register of monuments is issued where the object has already been entered into that register, that will be the identity of an administrative case. The potential legal succession of the parties to the case is immaterial in this case as such decisions are classified as decisions concerning things⁵³ and not rights or obligations of a personal nature. Similarly, the fact that the first decision on entry into the register of monuments was issued based on the provisions of another legal act which was inapplicable as of the date of the issuance of the next decision does not rule out the identity of the case as the next legal acts regulation monument protection established the principle of the continued maintenance of the register of monuments, thus leaving in place all decisions on entry into the register issued before.

Looking at the current contents of the register of monuments, one can notice that many immovable monuments were entered into it on the basis of a number of decisions, most frequently two, sometimes even three. The practice of re-entering objects into the register stemmed to a lesser degree from amendments to legal regulations or a different manner of evaluation of a given monument but was rather related to the reordering of documentation due to changes in the

praktycznych i prawnych. Zestawiając ze sobą poszczególne decyzje, nierzadko okazuje się, że nie mają one jednakowego zakresu przedmiotowego, co utrudnia ocenę, w jakim stopniu kolejna decyzja o wpisie do rejestru zabytków pokrywa się z rozstrzygnięciem zawartym w pierwszej decyzji, a także w konsekwencji, jaki jest rzeczywisty zakres prawnej ochrony konserwatorskiej danego obiektu. Z prawnego punktu widzenia każda kolejna decyzja o wpisie do rejestru zabytków dotycząca sprawy już poprzednio rozstrzygniętej wcześniejszą decyzją ostateczną o wpisie do rejestru zabytków obarczona będzie wadą nieważności wskazaną w art. 156 par. 1 pkt 3 k.p.a. W odniesieniu do tej kategorii decyzji kluczowe znaczenie ma jednak fakt istnienia przesłanki negatywnej do stwierdzenia nieważności określonej w art. 156 par. 2 k.p.a., tj. upływu 10-letniego terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. *Gros* decyzji dotkniętych omawianą wadą pochodzi bowiem z lat 70., 80. lub 90. XX wieku, co powoduje, że zamiast stwierdzenia ich nieważności dopuszczalne jest wyłącznie stwierdzenie wydania ich z naruszeniem prawa, na podstawie art. 158 par. 2 k.p.a. W konsekwencji decyzje te nie zostają usunięte z obrotu prawnego i w dalszym ciągu obowiązują, otwiera się zaś jedynie możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ par. 2 k.c. Brak możliwości stwierdzenia nieważności w odniesieniu do wskazanych decyzji stanowi czynnik, ze względu na który z rzadka dochodzi do wszczęcia tego postępowania nadzwyczajnego. Pojedyncze postępowania w tym zakresie wszczynane były z urzędu głównie w okresie od 1995 roku⁵⁴ do pierwszych lat XXI wieku⁵⁵, przy czym w każdym przypadku rozstrzygnięcie obejmowało stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa, lecz nie można stwierdzić jej nieważności, ponieważ od daty jej wydania bądź doręczenia minęło ponad 10 lat.

Skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie (art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a.)

Przykładem wady nieważności o charakterze podmiotowym jest skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie. Istota przedmiotowej wady polega na braku podmiotu legitymowanego do zawiazania materialnoprawnego stosunku, tj. podmiotu zdolnego do nabycia prawa lub obarczenia obowiązkiem⁵⁶.

administrative division of the country. This tendency is particularly noticeable in the context of the reform of 1975, introducing administrative division into 49 voivodeships, which in many cases resulted in the issuance of new decisions and entering monuments into newly-established register books, kept separately for each of those voivodeships. This practice was most likely intended to simplify the administration of the contents of the register of monuments within a single monument conservation office, however, from today's perspective, it is a source of major practical and legal problems. When the corresponding decisions are compared, it frequently turns out that their subject matter differs in scope, which makes it difficult to assess to what degree a later decision on entry into the register of monuments agrees with the operative part of the first decision, and consequently, what is the actual scope of legal protection granted to a given object. From a legal point of view, each next decision on entry into the register regarding a case that has already been settled by a previous final decision on entry into the register will be burdened with the defect resulting in invalidity indicated in art. 156 § 1 (3) of the APC. What is of key importance for this category of decisions is the existence of a negative criterion for the declaration of invalidity, defined in art. 156 § 2 of the APC, i.e. the expiry of a period of 10 years from the date of the service or publication of the decision. The majority of decisions having the defect in question come from the 1970s, 1980s or 1990s, which is why they may not be declared invalid; it is only permissible to declare them issued in violation of law pursuant to art. 158 § 2 of the APC. Consequently, the decisions are not removed from legal transactions and remain valid; it only opens up the possibility of seeking compensation pursuant to art. 417¹ § 2 of the APC. The absence of a possibility of declaring invalidity in the case of such decisions is one of the reasons for which this type of extraordinary proceedings is initiated very rarely. Individual proceedings in this regard were initiated *ex officio* mainly in the period from 1995⁵⁴ to the first years of the 21st c.⁵⁵; in each case, the operative part stated that the given decision had been issued in violation of law but that it was impossible to declare it invalid as more than 10 years had passed since the date of its issuance or service.

Trudno zakładać, że występowanie tej wady jest charakterystyczne dla decyzji o wpisie do rejestru zabytków, jednakże w praktyce pojawiły się przypadki, w których oś sporu stanowiła interpretacja przesłanki z art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a.

Jako przykład posłużyć może sprawa wpisu do rejestru zabytków willi Arpada Chowańczaka na warszawskim Mokotowie. W wyniku przeprowadzonego postępowania wznowieniowego Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków orzekł o wpisaniu rzeczony willi do rejestru zabytków, jednakże decyzję tę, po rozpoznaniu wniesionego odwołania, uchylił mkiidn na podstawie art. 138 par. 2 k.p.a., przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wskazana decyzja organu odwoławczego została doręczona pełnomocnikowi właściciela obiektu, którego dotyczyło postępowanie, Mazowieckiemu WKZ, a także „do wiadomości” dwóm stowarzyszeniom nie posiadającym statusu strony i nie biorącym w tym charakterze udziału w postępowaniu. W wyniku wniesionej przez właściciela nieruchomości skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 maja 2011 roku³⁷ stwierdził nieważność decyzji mkiidn oraz poprzedzającej ją decyzji Mazowieckiego WKZ. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, iż zaskarżona decyzja mkiidn na skutek doręczenia jej wyżej wspomnianym organizacjom społecznym została skierowana do osób nie będących stroną w sprawie, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a. W ocenie sądu „fakt, że na decyzji umieszczony jest napis »do wiadomości« pozostaje bez znaczenia dla oceny prawnej takiego doręczenia”, a dokonanie doręczenia podmiotom nie będącym stroną w sprawie stanowi o nieważności tej decyzji jako skierowanej do osoby nie będącej stroną w sprawie.

Powyższa ocena prawna WSA w Warszawie została zakwestionowana przez NSA w wyroku z dnia 7 lutego 2013 roku³⁸ uwzględniającym skargę kasacyjną wniesioną przez mkiidn. Zwrócono w nim uwagę na wadliwą wykładnię przez sąd pierwszej instancji sformułowania „osoba nie będąca stroną” użytego w art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a., które to powinno być interpretowane zgodnie z art. 28 k.p.a. i art. 107 par. 1 k.p.a., wskazującym, że elementem obligatoryjnym decyzji jest „oznaczenie strony lub stron”. NSA wskazał, że skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną polega na nieprawidłowym

Addressing a decision to a person not being a party to the case (art. 156 § 1 (4) of the APC)

An example of a defect resulting in invalidity connected with the parties involved is addressing a decision to a person not being a party to the case. The essence of this defect is the absence of a party authorised to enter into a substantive relationship, i.e. a party that is capable of acquiring a right or assuming an obligation³⁶. It is difficult to assume that the presence of this defect is typical of decisions on entry into the register of monuments, however, in practice, there were a number of cases in which the core of the dispute was the interpretation of the condition specified in art. 156 § 1 (4) of the APC.

The entering of the villa of Arpad Chowańczak in the Mokotów District of Warsaw into the register of monuments can be used as an example. Following proceedings aimed at establishing whether the administrative proceedings should be resumed, the Masovian Regional Monument Inspector decided that the villa was to be entered into the register of monuments, however, having considered an appeal lodged in this case, the MCNH repealed that decision pursuant to art. 138 § 2 of the APC, referring the case to the body of first instance for re-examination. The decision of the review body was delivered to the attorney of the owner of the villa, to the Masovian RMI, and, for information only, to two associations which were not parties to the case and did not participate in the proceedings in this role. As a result of a complaint filed by the owner of the real property, the Voivodeship Administrative Court in Warsaw declared the decision of the MCNH and the antecedent decision of the Masovian RMI invalid by its judgement of 6 May 2011³⁷. In the statement of reasons, the court indicated that the challenged decision of the MCNH, having been served to the above-mentioned social organisations, was addressed to persons not being parties to the case, which necessitated the declaration of its invalidity pursuant to art. 156 § 1 (4) of the APC. According to the court, “the fact that the decision bore the words ‘for information only’ is of no relevance to the legal assessment of that service” and serving a decision to persons not being parties to the case renders that decision invalid as a decision addressed to a person not being a party to the case.

określeniu adresata rozstrzygnięcia, tj. ustaleniu praw lub obowiązków zawartych w decyzji w odniesieniu do podmiotu, któremu nie przysługuje interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. W konsekwencji tego w ocenie NSA nieważność postępowania z art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a. „nie będzie zachodzić w sytuacji, gdy organ administracji rozstrzygnął decyzją o prawach i obowiązkach strony postępowania, jednakże decyzję tę doręczył (równolegle) innemu podmiotowi (nieposiadającemu interesu prawnego)”. Jednocześnie podkreślono, że czynność w postaci doręczenia decyzji ma wyłącznie charakter procesowy, a błędne określenie podmiotów, którym decyzja jest doręczana może być rozważane wyłącznie przez pryzmat ewentualnego naruszenia art. 109 par. 1 i 2 k.p.a.

Odnosząc się do omówionej wyżej sprawy, nie sposób nie przychylić się do stanowiska wyrażonego przez NSA. Nie można bowiem utożsamiać skierowania decyzji do określonego adresata, o którego prawach lub obowiązkach decyzja ta rozstrzyga, z czynnością faktyczną doręczenia decyzji, która poza stronami postępowania dotyczyć może także innych podmiotów zainteresowanych uzyskaniem jej „do wiadomości”, nieposiadających przy tym przymiotu strony. Interpretowanie przepisu art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a. zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie mogłoby teoretycznie doprowadzić do unieważnienia ogromnej liczby decyzji wydawanych przez organy ochrony zabytków, w tym również decyzji o wpisie do rejestru zabytków, jako że doręczanie tych decyzji „do wiadomości” różnym podmiotom zainteresowanym treścią rozstrzygnięcia, a nie będącym stronami ma charakter powszechny i trudno uznać je za naruszenie prawa, a tym bardziej za jego kwalifikowaną postać.

W innym przypadku dotyczącym omawianej przesłanki istotą problemu było ustalenie, kto jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie o wpis zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 12 marca 2008 roku⁵⁹ stwierdził nieważność decyzji mkidn utrzymującej w mocy decyzję Dolnośląskiego WKZ o wpisie do rejestru zabytków, która to decyzja została skierowana przez organ nie do współużytkowników wieczystych nieruchomości będącej przedmiotem postępowania, lecz do przedsiębiorstwa, którego współnikami byli wspomniani współużytkownicy wieczysti. W uzasadnieniu wyroku sąd podkreślił, że podmiotami

The above legal assessment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw was challenged by the Supreme Administrative Court in a decision of 7.02.2013⁵⁸ which upheld the cassation appeal lodged by the MCNH. The court drew attention to the erroneous interpretation of the words “party not being a part”, used in art. 156 § 1 (4) of the APC, by the court of first instance. The words should be interpreted in accordance with art. 28 of the APC and art. 107 § 1 of the APC, of which the latter indicates that the “identification of a party or parties” is a mandatory part of a decision. The SAC stated that addressing the decision to a person not being a party means the incorrect indication of the addressee of a decision, i.e. the determination of the rights and obligations arising from a decision in respect of a party who has no legal interest within the meaning of art. 28 of the APC. Thus, according to the SAC, the invalidity defined in art. 156 § 1 (4) of the APC “does not occur in a situation where an administrative body has issued a decision on the rights and obligations of a party to the proceedings but has also served that decision to another entity (having no legal interest)”. At the same time, it was emphasised that the service of a decision has exclusively a procedural character and the wrong identification of the parties to whom a decision is to be delivered can only be considered in terms of a potential violation of art. 109 § 1 and 2 of the APC.

Referring to the case discussed above, one must agree with the position of the SAC. Addressing a decision to a specific addressee whose rights and obligation are laid out in that decision cannot be equated with the actual act of servicing the decision, which, apart from the parties to the case, may also concern other entities interested in obtaining that decision “for information only” despite the fact that they do not have the status of a party. The interpretation of the provision of art. 156 § 1 (4) of the APC in accordance with the position of the VAC in Warsaw might theoretically result in the invalidation of a vast number of decisions issued by monument conservation bodies, including decisions on entry into the register of monuments, as servicing such decisions “for information only” to various entities interested in their contents while not being parties is a widespread phenomenon and it is difficult to consider it to be violation of law, let alone an aggravated form of violation.

występującymi w obrocie publicznoprawnym, jak i w stosunkach cywilnoprawnych są użytkownicy wieczystości gruntu, na którym znajdują się budynki objęte ochroną konserwatorską. W sytuacji, gdy są nimi osoby fizyczne, to im przysługuje status strony postępowania, a nie prowadzonemu przez jedną z tych osób przedsiębiorstwu. Uznanie przedsiębiorstwa za stronę postępowania, a następnie skierowanie do niego decyzji jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie i powoduje, że decyzja ta dotknięta jest wadą nieważności wskazaną w art. 156 par. 1 pkt 4 k.p.a.

Wydanie decyzji trwale niewykonalnej (art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.)

Pojęcie wykonalności decyzji administracyjnej występuje w k.p.a. w dwojakim znaczeniu, materialnym oraz formalnym. To pierwsze odnosi się do tzw. faktycznej wykonalności decyzji, czyli rzeczywistej możliwości zrealizowania uprawnień lub obowiązków zawartych w rozstrzygnięciu decyzji. Drugie z kolei oznacza stan, w którym decyzja może być wykonana bez względu na to, czy faktycznie nadaje się do wykonania⁶⁰. Tryb art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. służyć ma eliminacji z obrotu decyzji niewykonalnych faktycznie, a będących przy tym wykonalnymi formalnie (tj. ostatecznymi) aktami administracyjnymi⁶¹. W ocenie Agnieszki Krawczyk użytymu w wyżej wspomnianym przepisie pojęciu „niewykonalność» (a właściwie będącemu jego antonimem określeniu »wykonalność») trzeba w konsekwencji przyjąć wąskie, powiązane z faktyczną możliwością realizacji decyzji znaczenie⁶².

Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie wykładnią przesłanki z art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. stwierdzenie nieważności na tej podstawie uzależnione jest od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek⁶³:

1. niewykonalność decyzji musi istnieć w momencie jej wydania;
2. niewykonalność musi mieć charakter trwały, tj. adresat decyzji jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązku.

Mając powyższe na względzie, stwierdzenie nieważności nie nastąpi w sytuacji, gdy niewykonalność decyzji ma charakter wtórny, tj. powstała po wydaniu decyzji na skutek zmiany stanu faktycznego lub

In another case regarding the defect in question, the core of the problem was the determination who was a party to administrative proceedings concerning entering an immovable monument into the register. By way of a decision of 12.03.2008⁵⁹, the VAC in Warsaw declared the invalidity of a decision of the MCNH upholding a decision of the Lower Silesian RMI regarding making an entry into the register of monuments, which decision was addressed by the body not to the perpetual co-lessees of the real estate being the subject of the proceedings but to an enterprise in which those co-lessees were partners. In the statement of reasons for the decision, the court emphasised it was the perpetual lessees of the land on which the protected buildings were situated who were the entities participating both in public legal transactions and in relations under civil law. If they are natural persons, it is they who are entitled to the status of a party to proceedings and not an enterprise run by one of those persons. The identification of an enterprise as a party to proceedings and subsequently addressing a decision to that enterprise constitutes addressing a decision to a person not being a party to the case and thus results in the occurrence of the defect resulting in invalidity indicated in art. 156 § 1 (4) of the APC.

Issuing a permanently unenforceable decision (art. 156 § 1 (5) of the APC)

The concept of the enforceability of an administrative decision has a double meaning in the APC — substantive and formal. The former refers to the so-called factual enforceability of a decision, i.e. the actual possibility of exercising the rights or fulfilling the obligations laid down in the operative part of the decision. The latter refers to the situation where a decision may be enforced regardless of the fact whether it can be enforced in reality or not⁶⁰. The provision of art. 156 § 1 (5) of the APC is intended to eliminate from any legal transactions decisions which are unenforceable in reality but at the same time are formally enforceable (i.e. final) administrative acts⁶¹. According to Agnieszka Krawczyk, the concept of ‘unenforceability’ used in the above-mentioned provision (or rather its antonym, i.e. the word ‘enforceability’) “needs to be given a narrow sense related to the actual possibility of enforcing a decision”⁶².

prawnego. Dokonując oceny niewykonalności danej decyzji administracyjnej, bierze się pod uwagę nie tylko stan rzeczy istniejący w chwili wydania decyzji, lecz również uwzględnia się faktyczny brak możliwości jej wykonania po jej wydaniu⁶⁴.

Sporną kwestią w interpretacji przesłanki z art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. jest ustalenie charakteru przeszkody, której następstwem jest niewykonalność decyzji. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że niewykonalność decyzji może być faktyczna lub prawna⁶⁵, podczas gdy w doktrynie prawa administracyjnego obecnie przeważa stanowisko, iż w art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. chodzi wyłącznie o niewykonalność natury faktycznej⁶⁶. Niewykonalność faktyczna polega na braku możliwości technicznych wykonania decyzji, będącym rezultatem istnienia przeszkód stawianych przez opór materii, wadliwość ingerencji w świat rzeczy materialnych wbrew prawom fizyki lub sprzeczność z istniejącymi możliwościami technicznymi albo technologicznymi⁶⁷. Jednocześnie wskazuje się, że za niewykonalność tego rodzaju nie można uznać trudności technicznych lub ekonomicznych w wykonaniu decyzji, jak również negatywnego nastawienia adresatów decyzji i osób zainteresowanych⁶⁸. Niewykonalność prawna dotyczy z kolei istniejących prawnych nakazów lub zakazów, stwarzających przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Obrazując opisany powyżej podział, NSA w wyroku z dnia 25 września 2012 roku⁶⁹ wskazał, że przykładem niemożności fizycznej wykonania decyzji będzie nakaz rozbioru nieistniejącego budynku, natomiast niemożność prawna nastąpi w razie wydania nakazu rozbioru zabytku prawnie chronionego. Wskazany spór doktrynalny nie przekłada się na grunt wadliwości decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w odniesieniu do których rozważana może być zasadniczo tylko niewykonalność faktyczna.

Co do występowania przesłanki trwałej niewykonalności decyzji, nie ma wątpliwości w przypadku, gdy dokonano się ustalenia, że obiekt wpisany do rejestru zabytków nie istniał w chwili dokonania wpisu. W takiej sytuacji brak jest podstaw do skreślenia zabytku z rejestru, gdyż postępowanie to odnosi się do obiektów, które istniały w chwili wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków, a następnie bądź uległy zniszczeniu powodującemu utratę posiadanych wartości zabytkowych, bądź fakt posiadania wartości zabytkowych

In accordance with the established interpretation of the condition from art. 156 § 1 (5) of the APC, the declaration of invalidity on this basis depends on the cumulative fulfilment of two criteria⁶⁵:

1. the unenforceability of a decision must exist at the time of the issuance of that decision;
2. the unenforceability must be permanent in nature, i.e. the addressee of the decision must permanently lack the possibility of exercising the rights granted in that decision or permanently lack the possibility of fulfilling the obligations laid down in that decision.

Bearing this in mind, the declaration of invalidity will not take place in a situation where the unenforceability of a decision came into existence after the issuance of that decision due to changes in the actual or legal situation. The factors taken into account during the assessment of the unenforceability of a given administrative decision include not only the state of affairs at the time of the issuance of a decision but also the actual lack of possibility of enforcing it after its issuance⁶⁴.

The controversial issue in the interpretation of the criterion from art. 156 § 1 (5) of the APC is the determination of the nature of obstacles which result in the invalidity of a decision. The position established in the court and administrative case law is that the unenforceability of a decision can be either actual or legal⁶⁵, whereas the position which is currently dominant in the doctrine of administrative law is that the provision of art. 156 § 1 (5) of the APC concerns exclusively actual unenforceability⁶⁶. Actual unenforceability consists in the absence of technical possibilities of enforcing a decision resulting from obstacles posed by the resistance of matter, attempts at interfering with physical objects contrary to the laws of nature or dissonance with the existing technical or technological possibilities⁶⁷. At the same time, it is emphasised that unenforceability of this type does not cover technical or economic difficulties in the implementation of the decision as well as the negative attitude of the addressees of the decision and other persons concerned⁶⁸. Legal unenforceability, in turn, concerns the existing legal orders or prohibitions posing an obstacle to the exercise of the rights or the fulfilment of the obligations set out in a decision. Illustrating the classification described above, in a ruling of 25.09.2012⁶⁹, the SAC indicated that an example of physical unfeasibility

został zakwestionowany w wyniku nowych ustaleń naukowych. Brak przedmiotu ochrony w chwili wpisu do rejestru zabytków powoduje, że niewykonalność ma charakter pierwotny i jednocześnie trwały, jako że nie sposób objąć ochroną konserwatorską zabytku, który fizycznie nie istnieje. Z powyższych względów w opisanym przypadku mkiidn stwierdzał nieważność decyzji o wpisie do rejestru zabytków na podstawie art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.⁷⁰

Zdecydowanie trudniejszym zagadnieniem jest ocena występowania trwałej niewykonalności decyzji o wpisie do rejestru zabytków w sytuacji, gdy decyzja ta odnosi się do obiektu istniejącego, lecz obciążona jest istotnymi wadami, w szczególności w zakresie prawidłowości określenia granic przedmiotu ochrony. Pojawia się wówczas wątpliwość, czy decyzja o wpisie do rejestru zabytków, której rozstrzygnięcie nie ustala przebiegu tych granic jest decyzją trwale niewykonalną, czy też, pomimo występowania tego rodzaju wady, jest ona w dalszym ciągu decyzją wykonalną. Wskazany problem w ostatnich latach doczekał się rozpoznania przez sądy administracyjne, co poniżej zostanie w sposób skrótowy przedstawione.

W pierwszej kolejności warto przeanalizować sprawę dotyczące stwierdzenia nieważności dwóch decyzji o wpisie do rejestru zabytków odnoszących się do tego samego obiektu, tj. parku krajobrazowego w Faszczycach, w gminie Błonie. Park ten najpierw wpisany został do rejestru zabytków decyzją Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 września 1979 roku⁷¹, w granicach oznaczonych na planie z zeszytu z dokumentacją ewidencyjną parku, stanowiącego załącznik do decyzji. Następnie decyzją z dnia 28 grudnia 1982 roku⁷² Konserwator Zabytków m.st. Warszawy ponownie wpisał do rejestru zabytków park krajobrazowy w Faszczycach, tym razem w granicach określonych rysunkiem na załączonym planie.

Poczynając analizę od późniejszej ze wspomnianych decyzji, wskazać należy, iż po przeprowadzeniu wszczętego na wniosek postępowania mkiidn decyzją z dnia 28 czerwca 2011 roku⁷³ utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 15 września 2010 roku⁷⁴ stwierdzającą nieważność decyzji z 1982 roku, uzasadniając powyższe tym, iż decyzja ta nie zawiera załącznika graficznego wymienionego w jej sentencji i brak jest dowodów wskazujących, by taki załącznik kiedykolwiek istniał. Jednocześnie organ wskazał, iż jako

will be an order to dismantle a non-existent building, whereas legal unfeasibility will take place e.g. if an order to dismantle a monument covered by legal protection is issued. This doctrinal dispute is not relevant to decisions on entry into the register of monuments, in respect of which only actual unenforceability can be considered.

As for the presence of the criterion of the permanent unenforceability of a decision, no doubts arise where it has been established that an object entered into the register of monuments did not exist at the time at which the entry was made. In this situation, there are no grounds for removing the monument from the register as such action is only possible in the case of objects which existed at the time of the issuance of the respective decisions on entry into the register of monuments and subsequently suffered damage which resulted in the loss of historic value or whose historic value was later called into question due to new scientific findings. The non-existence of the object to be covered by protection at the moment of making the entry into the register renders a decision unenforceable from the moment of its issuance and such unenforceability has a permanent character as a monument that does not exist physically cannot be covered by conservation policy. For these reasons, in the cases described, the MCNH declared the decisions on entry into the register invalid pursuant to art. 156 § 1 (5) of the APC.⁷⁰

Undoubtedly, the biggest challenge is the assessment of whether a decision on entry into the register of monuments is permanently unenforceable where the decision concerns an existing object but has major defects, particularly in terms of the correct definition of the boundaries of the object to be covered by protection. The question that arises is whether a decision on entry into the register whose operative part does not define the boundaries is permanently unenforceable or whether it is still enforceable despite the presence of this type of defect. This problem was examined by administrative courts in the recent years, which is going to be outlined below.

First, it is worth discussing cases regarding the declaration of the invalidity of two decisions on entry into the register of monuments concerning the same object, i.e. a landscape park in Faszczycy in the Błonie Commune. The park was entered into the register for

załącznik do decyzji nie może być uznany „szkic sytuacyjny” z zaznaczonym przebiegiem granicy „strefy konserwatorskiej” wchodzący w skład dokumentacji ewidencyjnej parku, ponieważ sentencja decyzji z 1982 roku przy określaniu granic wpisu nie odwołuje się do tego opracowania. Powyższe w ocenie organu uzasadnia przyjęcie, iż wobec braku możliwości określenia granic terenu wpisanego do rejestru zabytków decyzja ta jest trwale niewykonalna.

Oddalając skargę wniesioną wobec ostatecznej decyzji mkidn, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 roku⁷⁵ wskazał, że trwała niewykonalność decyzji z 1982 roku jest w niniejszej sprawie bezsporna i okoliczność ta nie budzi również wątpliwości sądu. Odnosząc się do istoty problemu, sąd ocenił, iż skoro „treść decyzji, nie indywidualizuje przedmiotu ochrony, tj. nie wskazuje granic nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (odsyłając w tym zakresie do nieistniejącego załącznika), to jej adresaci, a więc potencjalni właściciele i posiadacze tych nieruchomości, w sposób oczywisty nie mogą zastosować się do wynikających z niej obowiązków. Taki stan faktyczny i prawny wypełnia zatem znamiona przesłanki »trwałej niewykonalności decyzji«, w rozumieniu art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. To zaś obligowało Ministra do stwierdzenia jej nieważności, co w niniejszej sprawie miało miejsce, niezależnie od tego, czy przy jej wydaniu doszło do innych naruszeń prawa”.

W postępowaniu odnoszącym się do decyzji z 1979 roku mkidn odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z 1979 roku, zaznaczając, że w sentencji tej decyzji wskazano, iż „park wpisuje się w granicach oznaczonych na planie zeszytu ewidencji parku”, co stanowiło odesłanie do granic ochrony konserwatorskiej wskazanych w dokumentacji istniejącej w dniu wydania decyzji i będącej w posiadaniu organu⁷⁶. Przedmiotowa dokumentacja w ocenie mkidn daje możliwość ustalenia granic terenu wpisanego do rejestru zabytków poprzez porównanie granic wyznaczonych na szkicu sytuacyjnym z mapą zawierającą oznaczenie działek ewidencyjnych. Wobec decyzji mkidn wniesiona została skarga do WSA w Warszawie, w której skarżący wywodził niewykonalność decyzji z 1979 roku z wątpliwości co do tego, czy zeszyt z dokumentacją ewidencyjną parku stanowiący załącznik do decyzji istnieje i czy istniał w chwili wydania tej decyzji. Podstawą dla takiego stanowiska skarżącego była

the first time by a decision of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of 29 September 1979⁷¹, within boundaries marked on a plan coming from a park documentation book enclosed as an appendix to the decision. Subsequently, by a decision of 28 December 1982⁷², the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw entered the landscape park in Faszczycze into the register of monuments again, this time within boundaries marked on an enclosed plan.

To start the analysis from the later of the two decisions, it is necessary to point out that the MCNH, having conducted proceedings commenced on the basis of an application, by a decision of 28 June 2011⁷³ upheld its own decision of 15 September 2010⁷⁴ declaring the decision of 1982 invalid, stating that the decision did not include the graphical appendix listed in its operative part and there was no evidence that such an appendix ever existed. At the same time, the body stated that the “site plan” with marked boundaries of the “conservation zone”, being part of the park documentation, could not be accepted as an appendix to the decision of 1982 as the operative part of that decision made no reference to that document when defining the boundaries of the subject of the entry. According to the MCNH, that fact provided the basis for the declaration that the decision was permanently unenforceable as there was no possibility of defining the boundaries of the area entered into the register of monuments.

Rejecting an appeal against the final decision of the MCNH, in a ruling of 3 April 2012⁷⁵, the VAC in Warsaw stated that the permanent unenforceability of the decision of 1982 was indisputable in that case and that the court had no doubt in this regard. Addressing the essence of the problem, the court explained that “as the contents of the decision does not individualize the object to be covered by protection, i.e. does not indicate the boundaries of the real properties entered into the register of monuments (but only contains a reference to a non-existent appendix), its addressees, i.e. the potential owners and holders of those real properties, are evidently unable to fulfil the obligations arising from that decision. These factual and legal circumstances meet the criterion for the ‘permanent unenforceability of a decision’ within the meaning of art. 156 § 1 (5) of the APC. For this reason, the minister was obliged to declare the decision invalid, which is what occurred in this case, regardless

treść zaświadczenia wydanego przez Mazowieckiego WKZ, w którym stwierdzono, że decyzja z 1979 roku nie posiada załącznika graficznego precyzującego zakres ochrony konserwatorskiej.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 1 lutego 2013 roku⁷⁷ uchylił zaskarżoną decyzję mkiidn, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji z 1979 roku, jednakże nie z powodu wadliwego zastosowania przez organ art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.⁷⁸ Rozpatrując kwestie niewykonalności decyzji z 1979 roku, sąd wskazał, iż w odróżnieniu od decyzji z 1982 roku, w tej sytuacji nie zachodzą okoliczności uzasadniające uznanie tej decyzji za trwale niewykonalną. Jako istotny argument dla tej tezy sąd powołał pismo Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z listopada 1979 roku skierowane do Urzędu Gminy w Błoniu, z którego treści wynika, że „konserwator dokonał wpisu obiektu do rejestru zabytków, decyzję wpisu wraz z zeszytem ewidencji parku przesyłamy w załączeniu”. Powyższe zdaniem sądu wskazuje, że w dacie sporządzania pisma istniał załącznik „zeszyt ewidencji parku”, wskazany w decyzji z 1979 roku i stanowiący jej integralną część. Mając na względzie to, iż przy ocenie, czy decyzja jest trwale niewykonalna, organ bierze pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie wydawania tej decyzji, ewentualne zaginięcie załącznika po dacie wydania decyzji nie może uzasadniać twierdzenia o niewykonalności decyzji. Odnosząc się do zaświadczenia wydanego przez Mazowieckiego WKZ, sąd wskazał z kolei, że dokument ten nie podważa prawidłowości ustalenia, iż załącznik do decyzji z 1979 roku istniał w chwili jej wydania, gdyż odnosi się on do teraźniejszego stanu faktycznego.

Wyrokiem z dnia 25 listopada 2014 roku⁷⁹ NSA oddalił skargę kasacyjną wniesioną wobec wyroku WSA w Warszawie, o którym mowa powyżej. W uzasadnieniu wyroku NSA podzielił stanowisko wyrażone w skarżonym wyroku co do tego, iż decyzja z 1979 roku nie jest obarczona wadą nieważności, o której mowa w art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. Odnosząc się do zarzutu skarżącego kasacyjnie, iż brak załącznika określającego granice ochrony konserwatorskiej powoduje niemożność wpisania parku do rejestru zabytków i oznacza niewykonalność decyzji, NSA podkreślił, że miarodajny dla oceny niewykonalności decyzji jest stan rzeczy istniejący w dacie wydania kwestionowanej decyzji. W dacie wydania decyzji z 1979 roku istniał

of whether the issuance of that decision was accompanied by other violations of law”.

In the proceedings concerning the decision of 1979, the MCNH refused to declare the decision of 1979 invalid stating that the operative part of that decision indicated that “the park covers the area within the boundaries marked on the plan in the park documentation”, which constituted reference to the boundaries of a conservation zone indicated in documentation which existed on the date of the issuance of the decision and was in the possession of the body⁷⁶. According to the MCNH, the documentation enabled defining the boundaries of the area entered into the register of monuments by comparing the boundaries marked on the site plan with a map on which record parcels were designated. An appeal against the decision of the MCNH was filed with the VAC in Warsaw. The appellant claimed that the decision of 1979 was unenforceable as there was doubt as to whether the park documentation book being the appendix to the decision existed and whether it had existed at the time of the issuance of the decision. The basis for this position of the appellant was the contents of a certificate issued by the Masovian RMI in which it was stated that the decision of 1979 had no graphical appendix defining the boundaries of the conservation zone.

By a decision of 1 February 2013⁷⁷, the VAC in Warsaw repealed the challenged decision of the MCNH which did not declare the decision of 1979 invalid, however, not for reasons related to erroneous application of Article 156 § 1 (5) of the APC by the MCNH.⁷⁸ Considering the issue of the unenforceability of the decision of 1979, the court indicated that as opposed to the decision of 1982, in that situation, there were no circumstances that would provide the basis for the declaration of that decision as permanently unenforceable. To support this thesis, the court referred to a letter of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of November 1979 addressed to the Commune Office in Błonie which included the following words: “the monument inspector has entered the object into the register of monuments; please find the decision on making the entry along with the park documentation book enclosed”. In the opinion of the court, that sentence was evidence that on the date on which the letter was written, there existed an appendix in the form of a “park documentation book”,

załącznik „zeszyt ewidencji parku”, stanowiący jej integralną część, co potwierdza treść pisma Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z listopada 1979 roku skierowanego do Urzędu Gminy w Błoniu. Zdaniem sądu trudno racjonalnie zakładać, że w przedmiotowym piśmie organ powoływałby się na nieistniejący dokument. Z tego względu w ocenie sądu „nie może budzić wątpliwości, że zeszyt ewidencji parku był dokumentem realnie istniejącym i funkcjonującym wraz z decyzją o wpisaniu parku do rejestru zabytków, a co więcej, że zeszyt ten stał się podstawą do wyznaczenia granic parku objętego ochroną konserwatorską. Wyjaśnienia natomiast wymaga, iż nawet jeśli zeszyt ewidencji parku nie stanowił »technicznie« integralnej części decyzji, lecz funkcjonował odrębnie, nie świadczy to o tym, że decyzja była obarczona wadą, o której mowa w art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., gdyż jak wskazano wcześniej istniał dokument, na podstawie którego możliwe było wyznaczenie granic parku i na podstawie którego granice te zostały wyznaczone”. Jednocześnie sąd wskazał, iż o niewykonalności decyzji z 1979 roku nie mogą przesądzać współczesne trudności w ustaleniu (odtworzeniu) granic parku związane z istnieniem czy nieistnieniem zeszytu ewidencji parku, w oparciu o który dokonano wpisu parku do rejestru zabytków.

Sprawą, której istotą była odpowiedź na pytanie, czy warunkiem wykonalności decyzji o wpisie do rejestru zabytków jest określenie granic obszaru objętego wpisem, było postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego warszawskiej dzielnicy Wilanów. Decyzją Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z lipca 1965 roku do rejestru zabytków wpisano dobro kultury Wilanów – założenie urbanistyczne⁸⁰, ze względu na posiadaną wartość zabytkową i historyczną. Sentencja decyzji oraz jej uzasadnienie nie określają w żaden sposób przebiegu granic obszaru podlegającego ochronie, bezspornym jest również to, że decyzja ta nie posiada i nigdy nie posiadała załącznika graficznego wyznaczającego granice obszaru założenia urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków.

Po przeprowadzeniu wszczętego na wniosek postępowania mkidn decyzją z 9 sierpnia 2011 roku⁸¹ utrzymał w mocy własną decyzję z 31 stycznia 2011 roku⁸² odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji z 1965 roku, twierdząc, iż przy wydawaniu powyższej

indicated in the decision of 1979 and being its integral part. Bearing in mind the fact that a body assessing whether a decision is permanently unenforceable takes into account the actual and legal circumstances as of the date of the issuance of that decision, the potential loss of an appendix after the issuance of the decision cannot provide a basis for the declaration of the unenforceability of that decision. Referring to the certificate issued by the Masovian RMI, the court stated that the document did not raise doubts as to the correctness of the finding that the appendix to the decision of 1979 existed at the time of the issuance of that decision as it referred to the present state of affairs.

By a decision of 25 November 2014⁷⁹, the SAC dismissed a cassation appeal against the ruling of the VAC in Warsaw referred to above. In the statement of reasons for the ruling, the SAC agreed with the position adopted in the challenged decision, i.e. stated that the decision of 1979 did not contain the defect resulting in invalidity referred to in art. 156 § 1 (5) of the APC. Referring to the accusation of the cassation appellant that the absence of an appendix defining the boundaries of the conservation zone made it impossible to enter the park into the register of monuments and rendered the decision unenforceable, the SAC emphasised that it is the state of affairs at the date of the issuance of the challenged decision that is relevant to the assessment of its unenforceability. On the date of the issuance of the decision of 1979, there existed an appendix referred to as the “park documentation book” which constituted its integral part, which was confirmed by a letter of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of November 1979 addressed to the Commune Office in Błonie. The court found it difficult to assume reasonably that the Monument Inspector might have referred to a non-existent document in that letter. For this reason, “there is no doubt that the park documentation book was a document that actually existed and functioned along with the decision on entering the park into the register of monuments; what is more, the book became the basis for the establishment of the boundaries of the park to be covered by protection. What needs to be explained is that even if ‘technically’ the park documentation book was not an integral part of the decision but functioned separately, this does not mean that the decision had the defect referred to in art. 156 § 1 (5) of

decyzji nie został naruszony art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. ani nie występują w niej także pozostałe wady kwalifikowane wskazane w art. 156 par. 1 k.p.a. Uzasadniając rozstrzygnięcie, organ wskazał, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków, będąc decyzją konstytutywną o pewnych cechach decyzji deklaratoryjnej, kwalifikuje się do grupy decyzji niepodlegających wykonaniu. Powyższe stanowisko uzasadniono tym, iż „wykonalność decyzji w sprawie wpisu do rejestru zabytków nie wiąże się bezpośrednio z podejmowaniem określonych działań przez właścicieli nieruchomości objętych wpisem do rejestru zabytków. Wszelkie prawa i obowiązki podmiotów zobowiązanych do sprawowania opieki nad zabytkami, jakkolwiek związane z faktem objęcia będących w ich dyspozycji nieruchomości wpisem do rejestru zabytków, wynikają z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przy czym ich konkretyzacja następuje w drodze decyzji wydawanych przez organy ochrony zabytków w ramach posiadanych kompetencji”.

W związku z wniesieniem skargi na wyżej wymienioną decyzję mkidn WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2012 roku⁸³ uchylił zaskarżoną decyzję wraz z poprzedzającą ją decyzją mkidn z dnia 31 stycznia 2011 roku. Polemizując z dokonaną przez skarżony organ interpretacją konsekwencji prawnych związanych z wpisem zabytku do rejestru, sąd podniósł, że tak obecnie, jak i w chwili wydania decyzji z 1965 roku wpis do rejestru zabytków skutkuje szeregiem ograniczeń w sposobie wykonywania praw do nieruchomości, a w szczególności dla działań mających wpływ na zabytek, wymagających uprzedniego uzyskania pozwolenia konserwatorskiego. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków określa obowiązki właścicieli i posiadaczy zabytków, którym odpowiadają określone uprawnienia organów ochrony zabytków do kontroli zgodności wykonywanych działań z przepisami o ochronie zabytków. Mając powyższe na względzie, w ocenie sądu „nie może być zatem żadnych wątpliwości co do tego, że warunkiem wykonywania decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru, indywidualnie lub decyzją »obszarową«, jest precyzyjne określenie przedmiotu wpisu. W odniesieniu do takich zabytków jak układy urbanistyczne, warunkiem wykonania decyzji o ich wpisie do rejestru jest określenie granic obszaru objętego wpisem”. Jednocześnie sąd zwrócił uwagę, iż z przepisów obowiązujących w dacie

the APC since, as has already been indicated before, there existed a document based on which it was possible to establish the park boundaries and based on which those boundaries were established”. The court pointed out that the contemporary difficulties in the determination (re-drawing) of the park boundaries, related to the existence or non-existence of the park documentation book based on which the park was entered into the register of monuments, may not be used as a basis for the declaration of the unenforceability of the decision of 1979.

A case in which the main problem that needed to be addressed was whether one of the conditions for the enforceability of a decision on entry into the register of monuments was the determination of the boundaries of the area to be covered by the entry was proceedings regarding the declaration of invalidity of a decision on entering into the register an urban complex of the Warsaw district of Wilanów. Due to its historic value, the urban complex of Wilanów was entered into the register by a decision of the Municipal Monument Protection Officer in Warsaw of July 1965⁸⁰. Neither the operative part nor the statement of reasons of that decision defines in any way the boundaries of the area covered by protection. It is also indisputable that the decision does not have and has never had a graphical appendix that would define the boundaries of the urban complex entered into the register of monuments.

Following proceedings initiated on the basis of an application, by a decision of 9 August 2011⁸¹, the MCNH upheld its own decision of 31 January 2011⁸² refusing to declare the invalidity of the decision of 1965. The MCNH stated that art. 156 § 1 (5) of the APC had not been violated and that the decision was also free of the other qualified defects defined in art. 156 § 1 of the APC. Setting out the reasons for the decision, the body indicated that a decision on entry into the register of monuments, being a constitutive decision (i.e. a decision creating new rights and obligations of the addressee) bearing certain features of a declaratory decision (i.e. a decision confirming the existing rights and obligations of the addressee), can be classified as a decision not subject to enforcement. That position was justified by the statement that “the enforceability of a decision regarding making an entry into the register of monuments does not entail

wydawania decyzji z lipca 1965 roku wyraźnie wynika, że ochronie podlega określony obszar, a w księdze rejestru zabytków powinno znajdować się wskazanie miejsca, gdzie znajduje się zabytek, a w przypadku zabytku nieruchomego także opis jego granic. Dokonując oceny decyzji z 1965 roku w kontekście wady z art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., sąd wskazał, że nie można wykonywać decyzji, która nie precyzuje w swej treści granic terenu poddanego ochronie prawnej ani nie posiada załącznika graficznego, który precyzowałby granice tego obszaru. Zdaniem sądu wobec nieokreślenia granic założenia urbanistycznego Wilanowa niemożliwe jest udowodnienie przez właściwy organ ochrony zabytków, że posiada on kompetencje do orzekania w stosunku do danej nieruchomości, jako położonej na terenie tego wpisanego do rejestru zabytków założenia (układu) urbanistycznego. Z powyższych względów sąd doszedł do wniosku, że decyzja z 1965 roku rażąco naruszyła prawo, spełniając przesłanki art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., jako że była niewykonalna w dacie jej wydania i pozostaje takową obecnie.

Wnosząc skargę kasacyjną, mkidn jako główny zarzut wobec wyroku WSA w Warszawie wskazał wadliwą wykładnię art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., skutkującą błędnym przyjęciem, iż decyzja z 1965 roku była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano między innymi, że wpisy obszarowe pałaców i parków z lat 60. XX wieku są co do zasady prawidłowe, ponieważ pozwalają na zdefiniowanie chronionego obszaru w oparciu o stwierdzenie, jaki zabytek podlega ochronie, i w oparciu o analizę historyczną, archiwalną oraz oględziny pod kątem zakresu wartości zabytkowych (w istocie – granic parku). W ocenie mkidn wykonalność takich decyzji stała się z biegiem lat utrudniona, a problem zakresu ochrony wobec coraz intensywniejszej zabudowy stał się nabrzmiały, co jednak samo w sobie nie przesądza o niewykonalności decyzji, które były wykonalne w dniu ich wydania i – mimo utrudnień – wykonalne pozostały. Decyzje te prawidłowo funkcjonują w obrocie prawnym od niemal pół wieku i to bieg czasu, a nie wada samej decyzji, spowodował utrudnienia ich wykonania.

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2014 roku⁸⁴ NSA oddalił skargę kasacyjną, podzielając stanowisko WSA w Warszawie, iż decyzja z 1965 roku dotknięta jest wadą, o której mowa w art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.

directly taking specific actions by the owners of the real properties covered by the entry into the register of monuments. All rights and obligations of entities obliged to take care of monuments, although related to the fact that the real properties held by those entities have been entered into the register of monuments, stem from the provisions of the Act on the Protection and Guardianship of Monuments and are specified by means of decisions issued by monument conservation bodies within their competence”.

As an appeal was lodged against the above-mentioned decision of the MCNH, the VAC in Warsaw repealed the challenged decision along with the preceding decision of the MCNH of 31 January 2011 by a decision of 13 April 2012⁸⁵. Questioning the MCNH’s interpretation of legal consequences following from entering a monument into the register, the court stated that both presently and at the time of the issuance of the decision of 1965, an entry into the register of monuments results in a range of limitations concerning the manner of exercising rights to a given property, in particular activities influencing the monument which require a prior conservation permit. Decisions on entry into the register specify the obligations of the owners and holders of monuments, which correspond to specific powers of monument conservation bodies to verify the compliance of activities undertaken with relevant provisions on monument preservation. Thus, according to the court, “it is beyond doubt that the condition for the enforcement of a decision on entering an immovable monument into the register, either individually or as an object with a specific area, is the precise definition of the subject of the entry. In the case of monuments like urban complexes, one of the conditions for the enforcement of decisions on entering them into the register is the definition of the boundaries of the area covered by the entry”. The court pointed out that the regulations which were applicable at the time of the issuance of the decision of July 1965 clearly stipulate that protection needs to be applied to a defined area and that the register of monuments should include an indication of the spot where a monument is located and, in the case of an immovable monument, also a description of its boundaries. Examining the decision of 1965 in the context of the defect from art. 156 § 1 (5) of the APC, the court stated that a decision whose contents

Odnosnie uzasadnienia skargi, sąd wskazał, że nie jest możliwy do zaakceptowania zasadniczy argument, że wadliwe decyzje funkcjonują w obrocie prawnym niemal pół wieku i to bieg czasu, a nie wada samej decyzji spowodował utrudnienia w ich wykonaniu. W ocenie sądu decyzja z 1965 roku była wadliwa od początku, od dnia jej wydania, co powoduje, że decyzja ta dotknięta jest wadą niewykonalności zarówno w znaczeniu niewykonalności faktycznej, jak i prawnej. W konsekwencji tego wyroku mkidn decyzją z dnia 20 listopada 2014 roku⁸⁵, na podstawie art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a., stwierdził nieważność decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z lipca 1965 roku o wpisie do rejestru zabytków Wilanowa – założenie urbanistyczne.

Odnosząc się do przywołanych orzeczeń sądów administracyjnych, wypada zgodzić się z zaprezentowanym stanowiskiem, iż warunkiem wykonalności decyzji wpisującej do rejestru zabytków dany obszar jest możliwość określenia granic terenu objętego ochroną prawną na mocy wpisu do rejestru. Brak określenia tych granic powoduje niemożność ustalenia, co w istocie stanowi przedmiot wpisu, prowadząc w efekcie do nieakceptowalnej sytuacji, w której organ ochrony zabytków nie jest pewien, co i w jakim zakresie ma chronić, a właściciel nieruchomości potencjalnie objętej ochroną konserwatorską nie wie, czy obciążają go wynikające z przepisów prawa obowiązki, czy też nie. Nie sposób przy tym zaakceptować poglądu, jakoby decyzje o wpisie do rejestru zabytków nieokreślające w jakikolwiek sposób granic chronionego obszaru były prawidłowe w chwili ich wydania, a dopiero na skutek upływu czasu ich wykonalność stała się utrudniona. Prawny wymóg określenia granic wpisu do rejestru zabytków określało już Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁸⁶, i choć w kolejnych aktach prawnych regulujących ochronę zabytków wymóg ten nie był już sformułowany wprost, to o jego istnieniu można było wnioskować z treści odpowiednich przepisów⁸⁷. Niezależnie od litery prawa uwzględniać należy także względy logiki i doświadczenia życiowego, które prowadzą do wniosku, iż skoro ustanawia się pewną formę ochrony konserwatorskiej wobec danego obszaru, to niewątpliwie należy wskazać jego granice, tak aby jasne było, gdzie ochrona ta się zaczyna, a gdzie się kończy. Dziwiwi przy tym może zmienność stanowiska

did not specify the boundaries of the site covered by legal protection and which did not include a graphical appendix specifying the boundaries of that site might not be enforced. In the opinion of the court, as the boundaries of the urban complex of Wilanów were not specified, it was impossible for the competent monument conservation body to prove that it had jurisdiction over a given real property as a property located within that protected urban complex. In the light of the above considerations, the court reached the conclusion that the decision of 1965 was in gross violation of law as it met the criterion of art. 156 § 1 (5) of the APC and thus it was unenforceable at the time of its issuance and still remained unenforceable.

The main objection raised in the cassation appeal lodged by the MCNH against the ruling of the VAC in Warsaw was that the interpretation of art. 156 § 1 (5) of the APC presented in that decision was erroneous and led to the wrong conclusion that the decision of 1965 was unenforceable at the time of its issuance and that its unenforceability was of a permanent nature. The statement of reasons for the cassation appeal argued that entries covering areas including palaces and parks made in the 1960s were generally correct as they enabled defining the protected area on the basis of a statement on what monument was covered by protection and based on historical and archival analysis and visual inspection aimed at establishing the boundaries of the area having historic value (effectively — the park boundaries). According to the MCNH, with time, the enforceability of such decisions had become more difficult and the problem of the scope of protection had become more pressing due to the growing rate of land development, which, however, did not provide sufficient grounds for declaring the unenforceability of decisions which were enforceable at the date of their issuance and had remained enforceable despite the difficulties. Such decisions had functioned properly in legal transactions for nearly half a century and it was the course of time and not defects in the decisions which posed an obstacle to their enforcement.

By a decision of 26 February 2014⁸⁴, the SAC in Warsaw dismissed the cassation appeal of the MCNH, agreeing with the VAC in Warsaw that the decision of 1965 had the defect referred to in art. 156 § 1 (5) of the APC. As for the statement of reasons for the appeal, the court indicated that the basic argument that

prezentowanego w tej kwestii przez mkiidn, który z jednej strony stwierdził nieważność decyzji Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 28 grudnia 1982 roku wpisującej do rejestru zabytków park krajobrazowy w Faszczycach ze względu na brak załącznika graficznego wymienionego w jej sentencji, z drugiej zaś w analogicznej niemal sprawie odmówił stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego Wilanowa, wskazując, że brak określenia granic obszaru podlegającego ochronie w decyzji o wpisie do rejestru zabytków nie świadczy o trwałej niewykonalności tej decyzji.

Warto także zwrócić uwagę na cienką granicę pomiędzy trwałą niewykonalnością decyzji w ujęciu prawnym (art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a.), a rzeczywistą niewykonalnością decyzji. W sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 września 1979 roku o wpisie do rejestru zabytków parku krajobrazowego w Faszczycach decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia miało bowiem pismo Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z listopada 1979 roku skierowane do Urzędu Gminy w Błoniu, z którego treści wynika, że konserwator przekazał urzędowi decyzję o wpisie do rejestru wraz z załączonym do niej zeszytem ewidencji parku. Fakt istnienia tego pisma powoduje, że nie można uznać, iż niewykonalność decyzji miała charakter pierwotny, co wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. Pismo to zadecydowało o byciu prawnym decyzji o wpisie do rejestru, gdyż w razie jego braku najprawdopodobniej doszłoby do stwierdzenia nieważności decyzji. Jednocześnie odmowa stwierdzenia nieważności w tym przypadku nie zmienia tego, że obecnie, w sytuacji, gdy żaden organ nie dysponuje zeszytem ewidencji parku określającym granice wpisu do rejestru zabytków, decyzja ta w praktyce jest niewykonalna. W przypadku tym sytuacja wydaje się być patowa, trudno bowiem wskazać właściwy tryb, w którym organ ochrony zabytków miałby uzupełnić faktyczny brak załącznika graficznego do decyzji, pierwotnie istniejącego, lecz nie zachowanego do chwili obecnej.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zaprezentowany został wybór różnych wad nieważności dotyczących decyzji

defective decisions had functioned properly in legal transactions for nearly half a century and it was the course of time and not defects in the decisions which posed an obstacle to their enforcement was impossible to accept. In the opinion of the court, the decision of 1965 was defective from the very beginning, from the date of its issuance, which makes the decision unenforceable both actually and legally. As a consequence of that ruling, by a decision of 20 November 2014⁸⁵, the MCNH declared the invalidity of the decision of the Municipal Monument Protection Officer in Warsaw of July 1965 on entering the urban complex of Wilanów into the register of monuments on the basis of art. 156 § 1 (5) of the APC.

Referring to the rulings of administrative courts described above, it is difficult not to agree with the position that one of the conditions for the enforceability of a decision on entering a given area into the register of monuments is the possibility of defining the boundaries of the zone which is to be covered by legal protection under that entry. If the boundaries are not defined, it is impossible to establish what in fact constitutes the subject of the entry, which leads to the unacceptable situation where a monument conservation body is not certain what and to what extent it should protect and the owner of a real property which is potentially covered by conservation policy does not know whether the obligations arising from the relevant regulations apply to him or not. At the same time, it is impossible to accept the view that decisions on entry into the register of monuments which do not specify in any manner the boundaries of the protected area were correct at the time of their issuance and only became difficult to enforce over the course of time. The legal requirement for defining the boundaries of the subject of an entry into the register of monuments was already laid down in the Decree of the President of Poland of 6 March 1928 on the Guardianship of Monuments⁸⁶ and although this specific requirement was not set out directly in the subsequent legal acts regulating monument protection, it could be inferred from the contents of appropriate provisions⁸⁷. Regardless of the letter of the law, logic and life experience considerations also need to be taken into account, and they lead to the conclusion that if an area is being covered by some form of protection, then without question its boundaries should be indicated so that it

o wpisie do rejestru zabytków. Dokładne rozpoznanie liczby decyzji o wpisie do rejestru dotkniętych tymi wadami wydaje się być zadaniem niezwykle trudnym do wykonania, nie tylko ze względu na znaczący zasób rejestru zabytków, lecz również upływ czasu utrudniająca weryfikację występowania określonych wad. Przykładowo, w odniesieniu do części decyzji wydanych przed kilkadziesiąt laty mogą pojawiać się wątpliwości co do tego, czy decyzje te zostały wydane po przeprowadzeniu jakiegokolwiek postępowania administracyjnego, jednakże ustalenie tego obecnie w oparciu o materiały przechowywane w archiwum zakładowym urzędu ochrony zabytków może okazać się faktycznie niemożliwe. Niemniej jednak z dokonanej analizy można wyciągnąć pewne wnioski dotyczące skali omawianego problemu.

Część z wad nieważności (zwłaszcza te określone w art. 156 par. 1 pkt 2 *in fine* i 4 k.p.a.) w odniesieniu do decyzji o wpisie do rejestru zabytków ma raczej charakter incydentalny, pojawiając się w pojedynczych decyzjach, nie wpływając znacząco na ocenę zasobu rejestru zabytków jako takiego. Inaczej jednak należy podejść do wad wskazanych w art. 156 par. 1 pkt 3 i 5 k.p.a.

Wydanie decyzji o wpisie do rejestru zabytków obiektu uprzednio już wpisanego inną ostateczną decyzją o wpisie do rejestru zabytków wydaje się być najczęściej występującą wadą nieważności, odnoszącą się do wszystkich rodzajów zabytków nieruchomych. Jak już zostało wskazane, w zdecydowanej większości przypadków na skutek upływu 10-letniego terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji możliwe jest wyłącznie stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa, co skutkuje pozostawieniem w obrocie prawnym wadliwej decyzji o wpisie do rejestru zabytków. W konsekwencji sam fakt stwierdzenia wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków z naruszeniem prawa nie powoduje zmiany zakresu ochrony konserwatorskiej danego obiektu. Brak skutku w postaci usunięcia decyzji z obrotu prawnego jest zapewne przyczyną wstrzemięźliwości w inicjowaniu postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji, co nie zmienia faktu, iż, mając świadomość występowania tego rodzaju wad w stosunkowo dużej liczbie decyzji, postępowania takie powinno się przeprowadzać.

Poważniejsze konsekwencje prawne dotyczą decyzji o wpisie do rejestru zabytków obarczonych wadą trwałą niewykonalności. Problem ten odnosi się do

will be possible to establish where that protection begins and where it ends. What may be surprising is the changeability of the position adopted in this regard by the MCNH, who on the one hand declared the invalidity of the decision of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of 28 December 1982 entering into the register of monuments the landscape park in Faszczycze due to the lack of the graphical appendix referred to in its operative part, and on the other hand refused to declare the invalidity of the decision on entering into the register of monuments the urban complex of Wilanów, claiming that the fact that the boundaries of the area covered by protection are not specified in the entry into the register of monuments did not render that decision permanently invalid.

It is also worth noting that there is a fine line between the permanent unenforceability of a decision in legal terms (art. 156 § 1 (5) of the APC) and the actual unenforceability of a decision. In the case concerning the declaration of invalidity of the decision of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of 29 September 1979 on entering the landscape park in Faszczycze into the register of monuments, the decisive factor in the ruling was the letter of the Monument Inspector of the Capital City of Warsaw of November 1979 addressed to the Commune Office in Błonie which indicated that the inspector enclosed the park documentation book to the letter informing about the entry into the register. The existence of that letter makes it impossible to declare that the decision had been unenforceable from the very beginning, which in turn excludes the possibility of declaring the invalidity of that decision under art. 156 § 1 (5) of the APC. The letter proved decisive for the legal existence of the decision: if it had not been for its existence, the decision would most likely have been declared invalid. In this case, the refusal to declare the invalidity of the decision does change the fact that at this moment, when the park documentation book specifying the boundaries of the area entered into the register is out of reach of all bodies concerned, that decision is unenforceable in practice. It seems that the case has reached a stalemate as it is difficult to indicate the correct procedure under which a monument conservation body could make up for the actual lack of the graphical appendix to the decision, which appendix existed originally but has not been preserved to this day.

szeregu decyzji wydanych głównie w okresie od lat 50. do końca lat 80. XX wieku, wpisujących do rejestru układy urbanistyczne, ruralistyczne⁸⁸, zespoły budowlane, parki krajobrazowe i inne obiekty, które z racji swego obszarowego charakteru wymagają precyzyjnego uściślenia granic ochrony. W wielu decyzjach granice obszaru podlegającego wpisowi do rejestru nie zostały w żaden sposób określone, czy to poprzez literalny opis ich przebiegu, czy też poprzez wskazanie numerów ewidencyjnych działek bądź też poprzez sporządzenie odrębnego załącznika graficznego do decyzji. Nieraz zdarza się też, że do danej decyzji funkcjonuje jako załącznik graficzny mapka lub plan z naniesionymi granicami ochrony, nie posiadająca jednak cech urzędowych. Taki „nieformalny” załącznik nie może być traktowany jako element decyzji o wpisie do rejestru zabytków⁸⁹ i nie powinien stanowić podstawy do wydawania jakichkolwiek rozstrzygnięć konserwatorskich.

Zestawiając powyższe z wyrokami zapadłymi w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru parku krajobrazowego w Faszczycach oraz założenia urbanistycznego Wilałnowa, wskazać należy, że mamy do czynienia z jednoznacznie wyrażonym poglądem, w myśl którego decyzja wpisująca zabytek do rejestru jest niewykonalna wówczas, gdy nie określa ona granic obszaru podlegającego ochronie. Przyjęcie takiego stanowiska prowadzi w efekcie do wniosku, iż byt prawny wielu decyzji o wpisie do rejestru jest zagrożony, gdyż obarczone są one wadą trwałej niewykonalności. W tej sytuacji naturalnie pojawia się pytanie, co w takim razie począć ze wskazanymi decyzjami?

Z jednej strony można do problemu podejść w sposób nader ostrożny, pozostawiając sprawę ewentualnego stwierdzenia nieważności poszczególnych decyzji o wpisie do rejestru zabytków wyłącznie inicjatywie podmiotów, których decyzja ta dotyczy. W przypadku złożenia wniosku o wszczęcie postępowania z art. 156 par. 1 k.p.a. można w dalszym ciągu próbować znajdować argument dla odmowy stwierdzenia nieważności, aż do ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii przez sąd administracyjny. Powyższe podejście z pewnością uzasadnione jest z jednej strony obawą, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków dany obiekt pozbawiony zostałby (przynajmniej czasowo) ochrony konserwatorskiej,

Summary and conclusions

A range of defects resulting in invalidity which concern decisions on entry into the register of monuments was discussed in this article. Providing the exact number of decisions on entry into the register which have these defects seems to be an extremely difficult task not only due to the large number of entries on the register, but also due to the passage of time, which makes it more difficult to verify the existence of particular defects. For example, in the case of certain decisions issued several decades ago, doubts may arise as to whether they were issued following any administrative proceedings; however, it may be impossible to establish this now based on the materials stored in the archives of a monument conservation office. However, the analysis performed leads to certain conclusions regarding the scale of the problem discussed.

Some of the defects resulting in invalidity (especially those defined in art. 156 § 1 (2) *in fine* and (4) of the APC), as far as decisions of entry into the register are concerned, are rather rare; they are isolated examples which do not affect significantly the assessment of the contents of the register of monuments as such. However, the defects specified in art. 156 § 1 (3) and (5) of the APC need to be approached differently.

The issuance of a decision on entering into the register an object which has previously been entered into that register under another final decision on entry into the register seems to be the most common defect resulting in invalidity, concerning all types of immovable monuments. As has been shown, in the great majority of cases, due to the expiry of the 10-year period from the date of the service or announcement of a decision, it is only possible to declare that a given decision was issued in violation of law, which does not exclude that defective decision on entry into the register from legal transactions. Consequently, the fact that a given decision on entry into the register of monuments has been declared to have been issued in violation of law does not result in changes to the scope of protection granted to a given object. The fact that there is no effect in the form of removal from legal transactions is probably the reason for moderation in initiating proceedings for the declaration of the invalidity of a decision, which does not change the fact that, with the awareness that this type of defect

co mogłoby skutkować negatywnymi konsekwencjami dla jego zachowania, z drugiej zaś obawą przed ewentualnym dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ par. 2 k.c. Należy mieć jednak na uwadze to, że w obliczu przytoczonych wyżej stanowisk sądów administracyjnych działanie mające na celu odmowę stwierdzenia nieważności decyzji nie zawierających określenia granic obszaru podlegającego ochronie poprzez wpis do rejestru zabytków w ostatecznym rozrachunku ma nikłe szanse powodzenia. Ponadto nie można pomijać tego, że decyzje takie są źródłem wielu problemów w bieżącej działalności organów ochrony zabytków i z całą pewnością nie spełniają obecnie istniejących wymogów co do prawidłowości formalnej i materialnej decyzji administracyjnych.

W tej sytuacji w mojej ocenie zasadne jest wyjście naprzeciw istniejącemu już od lat problemowi wadliwości decyzji o wpisie do rejestru zabytków, co powinno nastąpić w sposób kompleksowy, a nie poprzez eliminację z obrotu prawnego pojedynczych decyzji. Powyższe wymaga dokonania ogólnej oceny skali i charakteru wadliwości owych decyzji, a następnie podjęcia działań prawnych służących kompleksowej sanacji zbioru decyzji dotkniętych wadami nieważności, w tym w szczególności wadą trwałe niewykonalności decyzji. Oczywiście szczegóły dotyczące wyboru najbardziej optymalnych rozwiązań prawnych winny stanowić wynik pogłębionej analizy i debaty środowiska konserwatorskiego i prawniczego. W obliczu trudności, jakie wiążą się z funkcjonowaniem w obrocie decyzji o wpisie do rejestru zabytków obarczonych wadami nieważności, paradoksalnie to właśnie stwierdzenie ich nieważności i zastąpienie nową, prawidłowo skonstruowaną decyzją o wpisie do rejestru zabytków może być w pewnych sytuacjach uznane za rozwiązanie przyczyniające się do ulepszenia i wzmocnienia ochrony konserwatorskiej zabytku. ■

Jacek Brudnicki, prawnik, historyk sztuki, adwokat, kierownik Zespołu ds. analiz uwarunkowań prawnych ochrony dziedzictwa w Dziale Strategii Zarządzania Dziedzictwem Narodowego Instytutu Dziedzictwa, członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, członek Sekretariatu European Heritage Legal Forum, społeczny opiekun zabytków.

occurs in a relatively large number of decisions, such proceedings should be initiated.

More serious legal consequences concern decisions on entry into the register which have the defect of permanent unenforceability. This is the problem of a large number of decisions, issued mainly in the period from the 1950s to the late 1980s, which entered into the register urban, rural⁸⁸, and building complexes, landscape parks and other sites whose boundaries need to be defined precisely due to the fact that they cover a certain area. In many decisions, the boundaries of the area covered by an entry into the register were not established in any manner, neither in the form of description or through an indication of the numbers of the record parcels, or in the form of a separate graphical appendix to the decision. Moreover, very frequently, decisions have graphical appendixes in the form of a map or plan with marked boundaries which, however, are not official in character. Such an “informal” appendix cannot be treated as an element of a decision on entry into the register of monuments⁸⁹ and should not constitute a basis for issuing any conservation rulings.

Comparing these statements with rulings made in cases regarding the declaration of invalidity of the decisions on entering the landscape park in Faszczyce and the urban complex of Wilanów into the register, it is necessary to point out that we are dealing with a clearly expressed view from which it follows that a decision entering a monument into the register is unenforceable if it does not specify the boundaries of the area covered by protection. The adoption of such an opinion leads to the conclusion that the legal existence of many decisions on entry into the register is threatened as they are burdened with the defect of permanent unenforceability. Naturally, the question that arises is what should be done about decisions of this type?

On the one hand, this problem can be addressed very carefully and the task of ruling on the invalidity of particular decisions on entry into the register of monuments can be entrusted exclusively to the entities concerned. If an application for the initiation of proceedings under art. 156 § 1 of the APC has been filed, it is still possible to try to find an argument for refusing to declare invalidity until this issue is finally settled by an administrative court. This approach is certainly

justified by the concern that if a decision on entering a given object into the register were declared invalid, that object would be deprived of protection (at least temporarily), which might have negative consequences for its preservation; moreover, there is the concern that redress might potentially be sought pursuant to art. 417¹ § 2 of the Civil Code. However, it should be borne in mind that in the light of the opinions of administrative courts cited above, actions aimed at refusal to declare the invalidity of decisions which do not specify the boundaries of the area to be covered by protection by entry into the register are very unlikely to succeed. Moreover, such decisions cause many problems in the ongoing activities of monument conservation bodies and, undoubtedly, currently they do not meet the existing requirements as to the formal and substantive correctness of administrative decisions.

In this situation, in my opinion, it is reasonable to tackle the problem of the defectiveness of decisions on entry into the register of monuments; it should be done in a comprehensive manner and not through the elimination of single decisions from legal transactions. This requires making a general evaluation of the scale

and character of the defectiveness of such decisions and subsequently taking legal steps aimed at curing comprehensively the body of decisions containing defects resulting in invalidity, including, in particular, the defect of permanent unenforceability. Of course, details regarding the selection of the most optimum legal solutions should be a result of more in-depth analysis and debate of persons involved in monument conservation and legal practitioners. In the light of difficulties caused by the fact that decisions on entry into the register having defects resulting in invalidity function in legal transactions, paradoxically, it is the declaration of their invalidity and their replacement with new, correct decisions on entry into the register that can be considered a solution contributing to improved and enhanced protection of monuments. ■

Jacek Brudnicki, lawyer, art historian, attorney, head of the Unit for the Analysis of the Legal Conditions of Heritage Protection in the Department of Heritage Management Strategy of the National Heritage Board of Poland, non-headcount member of the Local Government Board of Appeals in Warsaw, member of the Secretariat of the European Heritage Legal Forum, social custodian of monuments.

Przypisy

- 1 Por.: M. Gawlicki, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 2, s. 55-82 oraz J. Brudnicki, *Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze*, „Kurier Konserwatorski” 2011, nr 10, s. 40-49.
- 2 Tekst jedn., Dz.U. z 2016 r., poz. 23, dalej zwana k.p.a.
- 3 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014, s. 255.
- 4 M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Zakamycze 2006, s. 50.
- 5 J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 34.
- 6 K. Glibowski, *Komentarz do art. 156 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015 [„Legalis” – wersja elektroniczna, data dostępu: 14.06.2016].
- 7 M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, jw., s. 201.
- 8 J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 112-113.
- 9 E. Ślădkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 112.
- 10 J. Borkowski, *Komentarz do art. 156 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016 [„Legalis” – wersja elektroniczna, data dostępu: 14.06.2016].

Endnotes

- 1 See: M. Gawlicki, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2008, no. 2, pp. 55-82 and J. Brudnicki, *Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze*, „Kurier Konserwatorski” 2011, no. 10, pp. 40-49.
- 2 Consolidated text, Journal of Laws of 2016, item 23, further referred to as APC.
- 3 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne*, [in:] *System prawa administracyjnego*, vol. 9, Warsaw 2014, p. 255.
- 4 M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Zakamycze 2006, p. 50.
- 5 J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, p. 34.
- 6 K. Glibowski, *Komentarz do art. 156 k.p.a.*, [in:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warsaw 2015 [„Legalis” – electronic version, accessed on: 14.06.2016].
- 7 M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, op. cit., p. 201.
- 8 J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warsaw 1967, pp. 112-113.
- 9 E. Ślădkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warsaw 2013, p. 112.
- 10 J. Borkowski, *Komentarz do art. 156 k.p.a.*, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warsaw 2016 [„Legalis” – electronic version, accessed on: 14.06.2016].

- 11 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 75.
- 12 Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 14.08.1987 r., sygn. akt: IV SA 393/87, „Legalis”, nr 36 120; wyrok SN z 7.03.1996 r., sygn. akt: III ARN 70/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 258.
- 13 Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 28.11.1997 r., sygn. akt: III SA 1134/96, „Legalis”, nr 41 320; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.02.2013 r., sygn. akt: II SA/Gl 1167/12, „Legalis”, nr 759 004.
- 14 J. Borkowski, *Komentarz...*, jw.
- 15 Tak: wyrok NSA z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt: IV SA 151/99, „Legalis”, nr 159 764.
- 16 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 60.
- 17 J. Goleniowska-Gałgan, *Instytucja nieważności decyzji administracyjnej*, „Casus” 2008, nr 53, s. 39.
- 18 Tak: wyrok NSA z dnia 20.07.1981 r., sygn. akt: SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9-10, poz. 169.
- 19 B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1022, „Prawo” CLXVIII, 1990 [za:] J. Goleniowska-Gałgan, *Instytucja nieważności...*, jw., s. 39.
- 20 J. Borkowski, *Zmiana i uchylene...*, jw., s. 112-113.
- 21 M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, jw., s. 243.
- 22 Sygn. akt: I OPS 2/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [data dostępu: 15.06.2016].
- 23 Tekst jedn., Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm., dalej zwana k.c.
- 24 Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, [„Legalis” – wersja elektroniczna, data dostępu: 14.06.2016].
- 25 Tamże [data dostępu: 14.06.2016]
- 26 Szerzej na temat zagadnienia wyrządzenia szkody na skutek objęcia danego obiektu formą ochrony zabytków: M. Dreła, *Formy ochrony zabytków a wyrównanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.
- 27 Poniższa analiza wad nieważności ogranicza się zasadniczo do decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości, co wynika z tego, że dotychczas wydane w tym zakresie decyzje administracyjne oraz orzeczenia sądów administracyjnych odnoszą się właśnie do tej grupy zabytków. Powyższe nie może jednak prowadzić do wniosku, iż w przypadku decyzji o wpisie do rejestru zabytków ruchomych lub archeologicznych wady nieważności nie występują. Należy raczej zakładać, że wady te w odniesieniu do tego rodzaju zabytków jak dotąd pozostają w znacznym stopniu nieujawnione.
- 28 Tekst jedn., Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm., dalej zwana u.o.z.o.z.
- 29 J. Brudnicki, *Procedura skreślenia z rejestru zabytków – analiza obecnej regulacji wraz z propozycjami zmian*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 244.
- 30 J. Borkowski, *Komentarz...*, jw.
- 31 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 170.
- 32 Dalej zwany WKZ.
- 33 Tj. decyzje o wpisie do rejestru zabytków zespołów urbanistyczno-krajobrazowych: miasta Kartuzy, miasta Kościerzyna, miasta Pelplin, miasta Puck, miasta Sopot, miasta Wejherowo, osady portowej w Nowym Porcie w Gdańsku oraz zespołów ruralistycznych Jastarni i Kuźnicy.
- 34 Przykładowo, w decyzji WKZ w Gdańsku z dnia 12.02.1979 r. wpisującej do rejestru zabytków pod nr. rej. 771 zespół urbanistyczno-krajobrazowy miasta Sopot określono dla poszczególnych stref następujące rygory konserwatorskie:
- rezerwat krajobrazu kulturowego: grodzisko wczesnośredniowieczne oraz jego strefa ochronna – ścisła ochrona konserwatorska;
- 11 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 75.
- 12 See e.g.: ruling of the SAC of 14.08.1987, file No.: IV SA 393/87, „Legalis”, No. 36 120; ruling of the SC of 7.03.1996, file No.: III ARN 70/95, OSNP 1996, No. 18, item 258.
- 13 See e.g.: ruling of the SAC of 28.11.1997, file No.: III SA 1134/96, „Legalis”, No. 41 320; ruling of the VAC in Gliwice of 27.02.2013, file No.: II SA/Gl 1167/12, „Legalis”, No. 759 004.
- 14 J. Borkowski, *Komentarz...*, op. cit.
- 15 See: ruling of the SAC of 16.03.2001, file No.: IV SA 151/99, „Legalis”, No. 159 764.
- 16 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 60.
- 17 J. Goleniowska-Gałgan, *Instytucja nieważności decyzji administracyjnej*, „Casus” 2008, no. 53, p. 39.
- 18 See: ruling of the SAC of 20.07.1981, file No.: SA 1163/81, OSPiKA 1982, 9-10, item 169.
- 19 B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no. 1022, *Prawo* CLXVIII, 1990 [after:] J. Goleniowska-Gałgan, *Instytucja nieważności...*, op. cit., p. 39.
- 20 J. Borkowski, *Zmiana i uchylene...*, op. cit., pp. 112-113.
- 21 M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, op. cit., p. 243.
- 22 File No.: I OPS 2/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed on: 15.06.2016].
- 23 Consolidated text, Journal of Laws of 2016, item 380, as amended.
- 24 Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warsaw 2015, [“Legalis” – electronic version, accessed on: 14.06.2016].
- 25 Therein [accessed on: 14.06.2016].
- 26 More about the issue of damage caused by covering a given object by a form of monument protection: M. Dreła, *Formy ochrony zabytków a wyrównanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości*, [in:] *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.
- 27 The following analysis of defects resulting in invalidity is basically limited to decisions on entering immovable monuments into the register, which stems from the fact that administrative decisions and resolutions of administrative courts that have been issued in this regard so far concern this group of monuments. However, the foregoing should not lead to the conclusion that decisions on entering movable or archaeological monuments into the register do not contain defects resulting in invalidity. Instead, it should be assumed that such defects in respect of these types of monuments remain unidentified to a considerable degree.
- 28 Consolidated text, Journal of Laws of 2014, item 1446, as amended, further referred to as the APGM.
- 29 J. Brudnicki, *Procedura skreślenia z rejestru zabytków – analiza obecnej regulacji wraz z propozycjami zmian*, [in:] *Prawo ochrony zabytków*, Warsaw-Gdańsk 2014, p. 244.
- 30 J. Borkowski, *Komentarz...*, op. cit.
- 31 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 170.
- 32 Further referred to as “RMI”.
- 33 I.e. decisions on entering into the register of monuments the urban-landscape complexes of: the town of Kartuzy, the town of Kościerzyna, the town of Pelplin, the town of Puck, the town of Sopot, the town of Wejherowo, the port settlement in Nowy Port in Gdańsk, and the rural complexes of Jastarnia and Kuźnica.
- 34 For instance, in a decision of the RMI in Gdańsk of 12 February 1979 entering the urban-landscape complex of the town of Sopot into the register of monuments under No. 771, the following conservation restrictions and requirements were specified for particular zones:

- strefa konserwacji urbanistycznej – ścisła ochrona struktury przestrzennej; w skali architektonicznej restauracja istniejącej substancji oraz w uzasadnionych przypadkach wymiana istniejącej substancji architektonicznej i rekompozycja historycznej bryły;
 - strefa restauracji urbanistycznej – ochrona struktury przestrzennej; w skali architektonicznej dopuszczalne nowe uzupełnienia z następującymi zastrzeżeniami:
 - a) ograniczenie modułu przestrzennego do wym. rzutu: 12 × 12 m, wysokości: 8 do 12 m wraz ze stromym dachem (wysokość powinna zależeć od wysokości otaczającej projektowany obiekt zabudowy historycznej);
 - b) architektura indywidualna, nowoczesna, stosująca strome dachy, wykusze, nowoczesne materiały elewacyjne wysokiej klasy;
 - c) budynki wolno stojące (w uzasadnionych przypadkach dopuszczalne odstępstwa od tej reguły w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków);
 - w strefie ochrony otoczenia zespołu zabytkowego:
 - 1) strefa ograniczenia gabarytu – wymiar rzutu: maks. 16 × 32 m, wysokość: 16 m;
 - 2) strefa ochronna krajobrazu – ochrona ekspozycji biernej zespołu zabytkowego, zakaz zabudowy przedpola obiektami niekorzystnie wpływającymi na sylwetkę miasta oraz obniżającymi walory ekspozycyjne zespołu zabytkowego.
- 35** Zgodnie z obowiązującym w chwili wydania decyzji art. 20 Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, ze względu na ochronę zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków, organy służby konserwatorskiej w porozumieniu z wojewódzkimi organami państwowego nadzoru budowlanego mogły określić warunki działalności budowlanej na ich terenie lub zarządzić usunięcie, uporządkowanie albo przebudowę poszczególnych budynków bądź wydawać inne stosowne zarządzenia. W świetle wskazanego przepisu określenie warunków konserwatorskich nie mogło nastąpić w decyzji o wpisie do rejestru zabytków, lecz dopiero po jej wydaniu, w odrębnym akcie administracyjnym, wydanym w porozumieniu z wojewódzkim organem państwowego nadzoru budowlanego.
- 36** Dalej zwany mkidn.
- 37** Tak m.in.: decyzja z dnia 5.07.2007 r., l.dz. DOZ-EJ-500-48d/07[2674], stwierdzająca w części nieważność decyzji WKZ w Gdańsku z dnia 17.04.1979 r. wpisującej do rejestru zabytków zabytkowy zespół ruralistyczny w Jastarni; decyzja z dnia 9.03.2010 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/252/08/10[KS-20], stwierdzająca w części nieważność decyzji WKZ w Gdańsku z dnia 12.02.1979 r. wpisującej do rejestru zabytków zespół urbanistyczno-krajobrazowy miasta Sopot; decyzja z dnia 30.03.2010 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/645/09[BKW-61/09], stwierdzająca w części nieważność decyzji WKZ w Gdańsku z dnia 25.09.1979 r. wpisującej do rejestru zabytków zespół urbanistyczny miasta Kościerzyna; decyzja z dnia 25.07.2011 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/1399-4/10[KS], stwierdzająca w części nieważność decyzji WKZ w Gdańsku z dnia 08.06.1982 r. wpisującej do rejestru zabytków zabytkowy zespół urbanistyczny osady portowej w Nowym Porcie w Gdańsku.
- 38** E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 226.
- 39** B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, jw., s. 294.
- 40** Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 11.05.1994 r., sygn. akt: III SA 1705/93, „Legalis”, nr 38 548; wyrok NSA z dnia 17.04.1996 r.,
- cultural landscape reserve: early-medieval hillfort and its buffer zone — strict conservation measures;
 - urban conservation zone: strict protection of the spatial arrangement; on an architectural scale — restoration of the existing architectural basis and, in justified cases, replacement of the existing architectural basis and redesign of a historic building;
 - urban restoration zone: protection of the spatial arrangement; on an architectural scale — new additions permitted subject to the following reservations:
 - a) limitation of the spatial unit to floor plan dimensions of: 12 × 12 m, height of: 8 to 12 m including a pitched roof (the height should depend on the height of historic buildings surrounding the structure which is being designed);
 - b) individual, modern architecture employing pitched roofs, bays, and modern wall covering materials of high quality;
 - c) free-standing buildings (in justified cases, derogations from this rule may be granted in consultation with the regional monument inspector);
 - in the surroundings protection zone of the historic complex:
 - 1) size limitation zone — floor plan dimensions: max. 16 × 32 m, height: 16 m,
 - 2) landscape protection zone — protection of the passive display of the historic complex, prohibition on the construction of structures affecting the silhouette of the town and lowering the display qualities of the historic complex in the foreground.
- 35** In accordance with art. 20 of the Act of 15 February 1962 on the Protection of Cultural Goods, which applicable at the moment of the issuance of the decision, due to the protection of historic urban complexes and historic building complexes entered into the register, monument protection services in consultation with regional bodies of the national construction supervision were authorised to determine the conditions of construction activity within the protected areas or order the removal, reordering, or modification of particular buildings, or issue other orders, as appropriate. In the light of the cited provision, the conservation conditions could not be specified in a decision on entry into the register of monuments, but only after it has been issued, in a separate administrative act, issued in consultation with a regional body of the national construction supervision.
- 36** Further referred to as “MCNH”.
- 37** E.g.: decision of 5.07.2007, Ref. No. DOZ-EJ-500-48d/07[2674], declaring partial invalidity of a decision of the RMI in Gdańsk of 17.04.1979 entering the historic rural complex in Jastarnia into the register of monuments; decision of 9.03.2010, Ref. No. DOZ-OAiK-6700/252/08/10[KS-20], declaring partial invalidity of a decision of the RMI in Gdańsk of 12.02.1979 entering the urban-landscape complex of the town of Sopot into the register of monuments; decision of 30.03.2010, Ref. No. DOZ-OAiK-6700/645/09[BKW-61/09], declaring partial invalidity of a decision of the RMI in Gdańsk of 25.09.1979 entering the urban complex of the town of Kościerzyna into the register of monuments; decision of 25.07.2011, Ref. No. DOZ-OAiK-6700/1399-4/10[KS], declaring partial invalidity of a decision of the RMI in Gdańsk of 08.06.1982 entering the historic urban complex of the port settlement in Nowy Port in Gdańsk into the register of monuments.
- 38** E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 226.
- 39** B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., p. 294.
- 40** For instance: ruling of the SAC of 11.05.1994, file No.: III SA 1705/93, “Legalis”, No. 38 548; ruling of the SAC of 17.04.1996,

- sygn. akt: III SA 565/95, „Legalis”, nr 46 457; wyrok NSA z dnia 30.06.2010 r., sygn. akt: I OSK 373/10, „Legalis”, nr 271 457.
- 41 Sygn. akt: V SA 876/99, niepubl.
- 42 Decyzja mkidn z dnia 27 lipca 2012 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/753/12[KB].
- 43 Niezależnie od stwierdzenia zaistnienia wady z art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a., mkidn uznał, że przedmiotowa decyzja jest równocześnie obarczona wadą z art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. i jako taka jest decyzją trwale niewykonalną.
- 44 Decyzja z dnia 17.12.1990 r., l.dz.KL.H-5340a/450/A/90.
- 45 Decyzja z dnia 03.03.1995 r., l.dz. BODKM-WIT/XIII/34-Radom/17/95.
- 46 Decyzja ministra kultury z dnia 17.02.2003 r., l.dz. DOZ-IS/500-51A/02/03, stwierdzająca nieważność decyzji Wielkopolskiego WKZ z dnia 29.05.2002 r., l.dz. SOZ-4151/376/23R/2002, zmieniającej decyzję WKZ w Poznaniu z dnia 27.02.1985 r., l.dz. K1.III-A278/193/85, wpisującą do rejestru zabytków pod nr. A 278 zabudowania browaru przy ul. Majakowskiego 309/311 w dzielnicy Kobylepole w Poznaniu.
- 47 Decyzja mkidn z dnia 21.03.2014 r., l.dz. DOZ-OAiK-6700/213/14-[ML/20/14], stwierdzająca nieważność części decyzji WKZ w Nowym Sączu z dnia 19.03.1996 r., znak: PSOZ-5340-20-95/96, wpisującej do rejestru zabytków Skansen Wsi Pogórzańskiej w Szymbarku (dawniej: Ośrodek Budownictwa Ludowego) w zakresie dotyczącym obiektów usytuowanych na jego terenie, „stanowiących inwentarz muzealny”.
- 48 K. Zalaszińska, [w:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2015, s. 89-90.
- 49 Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 ze zm. Przepis ten stanowi, iż funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
- 50 K. Glibowski, *Komentarz...*, jw.
- 51 Tak m.in.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 27.04.2010 r., sygn. akt: III SA/Lu 18/10, „Legalis”, nr 255 009; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10.09.2015 r., sygn. akt: II SA/Po 568/15, „Legalis”, nr 1 351 350.
- 52 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, jw., s. 292.
- 53 K. Zalaszińska, [w:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład...*, jw., s. 87. Por. także: wyrok NSA z dnia 02.07.2013 r., sygn. akt: II OSK 1841/11.
- 54 Decyzja GKZ z dnia 18.04.1995 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji WKZ w Zielonej Górze z dnia 08.04.1977 r. wpisującej do rejestru zabytków dom nr 32 w Czarnowicach; decyzja GKZ z dnia 18.04.1995 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji WKZ w Zielonej Górze z dnia 20.07.1978 r. wpisującej do rejestru zabytków zespół urbanistyczno-krajozrazowy miasta Gubin.
- 55 Decyzja GKZ z dnia 18.07.2000 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji WKZ w Radomiu z dnia 15.03.1982 r. wpisującej do rejestru zabytków dwór wraz z parkiem w Wośnikach-Radomiu; decyzja GKZ z dnia 12.02.2002 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji WKZ w Olsztynie z dnia 12.09.1968 r. wpisującej do rejestru zabytków kościół parafialny w Łankiejmach; decyzja ministra kultury z dnia 05.03.2003 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Głównego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 20.03.1964 r. wpisującej do rejestru zabytków budynek przy pl. Ratuszowym 21 w Jeleniej Górze; decyzja ministra kultury z dnia 08.08.2003 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji WKZ w Suwałkach
- file No.: III SA 565/95, „Legalis”, No. 46 457; ruling of the SAC of 30.06.2010, file No.: I OSK 373/10, „Legalis”, No. 271 457.
- 41 File No.: V SA 876/99, not published.
- 42 Decision of the MCNH of 27 July 2012, Ref. No. DOZ-OAiK-6700/753/12[KB].
- 43 Regardless of the declaration of the existence of the defect from art. 156 § 1 (2) of the APC, the MCNH decided that the decision was also burdened with the defect from art. 156 § 1 (5) of the APC and thus was a permanently unenforceable decision.
- 44 Decision of 17.12.1990, Ref. No.: KL.H-5340a/450/A/90.
- 45 Decision of 03.03.1995, Ref. No. BODKM-WIT/XIII/34-Radom/17/95.
- 46 Decision of the Minister of Culture of 17.02.2003, Ref. No. DOZ-IS/500-51A/02/03, declaring the invalidity of the decision of the RMI of the Greater Poland Voivodeship of 29.05.2002, Ref. No. SOZ-4151/376/23R/2002, amending the decision of the RMI in Poznań of 27.02.1985, Ref. No. K1.III-A278/193/85, entering the brewery buildings at 309/311 Majakowskiego Street in the Kobylepole District in Poznań into the register of monuments under No. A 278.
- 47 Decision of the MCNH of 21.03.2014, Ref. No. DOZ-OAiK-6700/213/14-[ML/20/14], declaring the invalidity of part of the decision of the RMI in Nowy Sącz of 19.03.1996, Ref. No.: PSOZ-5340-20-95/96, entering into the register of monuments the Open-Air Museum of the Pogórzański Rural Region in Szymbark (formerly: Folk Architecture Centre) within objects located in it, “being museum stock”.
- 48 K. Zalaszińska, [in:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warsaw-Gdańsk 2015, pp. 89-90.
- 49 Journal of Laws of 1997, No. 88, item 553, as amended. The provision stipulates that a public official who exceeds his powers or fails to fulfil his duties acts against the public interest and is liable to a penalty of imprisonment of up to 3 years.
- 50 K. Glibowski, *Komentarz...*, op. cit.
- 51 See e.g.: ruling of the VAC in Lublin of 27.04.2010, File No.: III SA/Lu 18/10, “Legalis”, No. 255 009; ruling of the VAC in Poznań of 10.09.2015, File No.: II SA/Po 568/15, “Legalis”, No. 1 351 350.
- 52 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., p. 292.
- 53 K. Zalaszińska, [w:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład...*, op. cit., p. 87. See also: ruling of the SAC of 02.07.2013, file No.: II OSK 1841/11.
- 54 Decision of the GMI of 18.04.1995 on the declaration of the invalidity of the decision of the RMI in Zielona Góra of 08.04.1977 entering house No. 32 in Czarnowice into the register of monuments; decision of the GMI of 18.04.1995 on the declaration of the invalidity of the decision of the RMI in Zielona Góra of 20.07.1978 entering the urban-landscape complex of the town of Gubin into the register of monuments.
- 55 Decision of the GMI of 18.07.2000 on the declaration of the invalidity of the decision of the RMI in Radom of 15.03.1982 entering a manor house and park complex in Wośniki-Radom into the register of monuments; decision of the GMI of 12.02.2002 on the declaration of the invalidity of the decision of the RMI in Olsztyn of 12.09.1968 entering the parish church in Łankiejmy into the register of monuments; decision of the Minister of Culture of 05.03.2003 on the declaration of the invalidity of the decision of the GMI in Wrocław of 20.03.1964 entering the building at 21 Ratuszowy Square in Jelenia Góra into the register of monuments; decision of the Minister of Culture of 08.08.2003 on the declaration of the

- z dnia 09.02.1979 r. wpisującej do rejestru zabytków zamek w miejscowości Ryn.
- 56 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 80.
- 57 Sygn. akt: I SA/Wa 2168/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 58 Sygn. akt: II OSK 1841/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 59 Sygn. akt: I SA/Wa 1754/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 60 T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 9, s. 81-82.
- 61 A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 253.
- 62 Tamże, s. 255.
- 63 Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 15.06.1999 r., sygn. akt: IV SA 505/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 8.07.1999 r., sygn. akt: IV SA 970/97, niepubl.
- 64 Tak m.in.: wyrok NSA z siedzibą w Krakowie z dnia 12.02.1985 r., sygn. akt: SA/Kr 1260/84, „Legalis”, nr 35 509; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 03.12.2008 r., sygn. akt: II SA/Gd 760/08, „Legalis”, nr 991 903.
- 65 Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 20.09.2006 r., sygn. akt: II OSK 1091/05, „Legalis”, nr 231 271; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21.12.2010 r., sygn. akt: II SA/Lu 611/10, „Legalis”, nr 308 533; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.01.2011 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1077/10, „Legalis”, nr 366 396; wyrok NSA z dnia 18.10.2011 r., sygn. akt: II GSK 1089/10, „Legalis”, nr 388 113.
- 66 A. Krawczyk, *Wykonalność aktu...*, jw., s. 253; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, jw., s. 83. Reprezentanci wskazanego poglądu uznają, iż decyzja obciążona wadą niewykonalności prawnej powinna być kwalifikowana jako decyzja wydana z rażącem naruszeniem prawa, a nie jako decyzja trwale niewykonalna.
- 67 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., p. 293.
- 68 Tak m.in.: wyrok NSA z dnia 20.09.2006 r., sygn. akt: II OSK 1091/05, „Legalis”, nr 231 271; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21.12.2010 r., sygn. akt: II SA/Lu 611/10, „Legalis”, nr 308 533.
- 69 Sygn. akt: II OSK 2317/11, „Legalis”, nr 552 064.
- 70 W ten sposób stwierdzono nieważność decyzji wpisujących do rejestru zabytków sześć domów szkieletowych w Lipinkach Łużyckich, kaplicę cmentarną w Głogówku oraz wiatrak w Starym Dzierzgoniu.
- 71 Nr rej. 989 A, dalej zwana decyzją z 1979 r.
- 72 Nr rej. 1213, dalej zwana decyzją z 1982 r.
- 73 L.dz. DOZ-OAiK-6700/1142/10[KP-05/II].
- 74 L.dz. DOZ-OAiK-6700/150/09/10[KS].
- 75 Sygn. akt: I SA/Wa 1801/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 76 Tj. dokumentacji „Park Faszczyce, ewidencja obiektów zabytkowych, województwo warszawskie”, opracowanej przez I. Olizara, A. Habicha, U. Leszczyńską, T. Olizara i I. Bienika, pochodzącej z archiwum Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, która zawiera szkic sytuacyjny na mapie w skali 1:1000 oznaczający granice ochrony „ekologicznej i konserwatorskiej” parku.
- 77 Sygn. akt: VII SA/Wa 1622/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 78 Podstawą do uchynienia skarżonej decyzji mkiđn było ograniczenie weryfikacji decyzji z 1979 r. tylko do zaistnienia przesłanki z art. 156 par. 1 pkt 5 k.p.a. i niedokonanie analizy występowania w stosunku do tej decyzji innych podstaw do stwierdzenia nieważności. Tym samym w ocenie sądu decyzja mkiđn została wydana z naruszeniem art. 7, 77 par. 1, 80 i 107 par. 3 k.p.a. w zw. z art. 156 par. 1 pkt 1-4 i 6-7 k.p.a.
- invalidity of the decision of the RMI in Suwałki of 09.02.1979 entering a castle in the town of Ryn into the register of monuments.
- 56 E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 80.
- 57 File No.: I SA/Wa 2168/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 58 File No.: II OSK 1841/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 59 File No.: I SA/Wa 1754/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 60 T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, „Państwo i Prawo” 1984, no. 9, pp. 81-82.
- 61 A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warsaw 2013, p. 253.
- 62 Ibid., p. 255.
- 63 See e.g.: ruling of the SAC of 15.06.1999, file No.: IV SA 505/96, not published; ruling of the SAC of 8.07.1999, file No.: IV SA 970/97, not published.
- 64 See e.g.: ruling of the SAC based in Kraków of 12.02.1985, file No.: SA/Kr 1260/84, „Legalis”, No. 35 509; ruling of the VAC in Gdańsk of 03.12.2008, file No.: II SA/Gd 760/08, „Legalis”, No. 991 903.
- 65 See e.g.: ruling of the SAC of 20.09.2006, file No.: II OSK 1091/05, „Legalis”, No. 231 271; ruling of the VAC in Lublin of 21.12.2010, file No.: II SA/Lu 611/10, „Legalis”, No. 308 533; ruling of the VAC in Warszawa of 11.01.2011, file No.: VII SA/Wa 1077/10, „Legalis”, No. 366 396; ruling of the SAC of 18.10.2011, file No.: II GSK 1089/10, „Legalis”, No. 388 113.
- 66 A. Krawczyk, *Wykonalność aktu...*, op. cit., p. 253; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, op. cit., p. 83. Persons holding this view believe that a legally unenforceable decision should be classified as a decision issued in gross violation of law and not as a permanently unenforceable decision.
- 67 B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., p. 293.
- 68 See e.g.: ruling of the SAC of 20.09.2006, file No.: II OSK 1091/05, „Legalis”, No. 231 271; ruling of the VAC in Lublin of 21.12.2010, file No.: II SA/Lu 611/10, „Legalis”, No. 308 533.
- 69 File No.: II OSK 2317/11, „Legalis”, No. 552 064.
- 70 This criterion was also the basis for the declaration of invalidity of decisions entering into the register six houses having a frame structure in Lipinki Łużyckie, a cemetery chapel in Głogówek, and a windmill in Stary Dzierzgoń.
- 71 File No.: 989 A, further referred to as “decision of 1979”.
- 72 File No.: 1213, further referred to as “decision of 1982”.
- 73 Ref. No.: DOZ-OAiK-6700/1142/10[KP-05/II].
- 74 Ref. No.: DOZ-OAiK-6700/150/09/10[KS].
- 75 File No.: I SA/Wa 1801/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 76 I.e. the documentation “Faszczyce Park, Register of Historic Objects, Warsaw Voivodeship”, by I. Olizar, A. Habich, U. Leszczyńska, T. Olizar, and I. Bienik, obtained from the archives of the Historic Landscape Conservation Centre, including a site plan on a map having a scale of 1:1000 with marked boundaries of the “ecological and conservation” protection zone of the park.
- 77 File No.: VII SA/Wa 1622/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 78 The basis for the repeal of the challenged decision of the MCNH was the fact that the verification of the decision of 1979 was only limited to the presence of the criterion from art. 156 § 1 (5) of the APC and that the decision was not analysed in terms of the presence of other bases for the declaration of its invalidity. Thus, in the opinion of the court, the decision of the MCNH was issued in violation of art. 7, art. 77 § 1, art. 80, and art. 107 § 3 of the APC in conjunction with art. 156 § 1 (1) to (4) and (6) to (7) of the APC.

- 79 Sygn. akt: II OSK 1127/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 80 Dalej zwana decyzją z 1965 r.
- 81 L.dz. DOZ-OAiK-6700/170,380/11[KS].
- 82 L.dz. DOZ-OAiK-6700/158/10[PN].
- 83 Sygn. akt: I SA/Wa 2053/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 84 Sygn. akt: II OSK 2270/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 85 L.dz. DOZ-OAiK-6700/614/14[KS].
- 86 Dz.U. z 1928 r. nr 29, poz. 265. Art. 3 rozporządzenia wskazywał, iż przedmioty otrzymują charakter zabytków na skutek orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu, a nadto przy zabytkach nieruchomości określającego granice zabytku i granice otoczenia.
- 87 Dotyczy to wspomnianych już przepisów art. 20 w zw. z art. 5 pkt 1 Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury oraz z par. 4 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków.
- 88 Na podstawie wstępnego rozpoznania dokonanego w NID problem ten dotyczy w skali kraju kilkuset decyzji wpisujących do rejestru zabytków układy urbanistyczne i ruralistyczne.
- 89 Jak zauważa NSA z siedzibą w Gdańsku, w wyroku z dnia 12.03.1997 r. (sygn. akt: SA/GD 2939/95, „Legalis”, nr 46 454) „dopuszczalne jest sporządzenie załącznika do decyzji, lecz taki załącznik musi zawierać przynajmniej dokładne oznaczenie decyzji, a przede wszystkim właściwy podpis, gdyż załącznika tego nie można traktować inaczej jak decyzji. Skoro więc załącznik ten nie zawiera podpisu, to nie może być traktowany jako decyzja”.
- 79 File No.: II OSK 1127/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 80 Further referred to as “decision of 1965”.
- 81 Ref. no.: DOZ-OAiK-6700/170,380/11[KS].
- 82 Ref. no.: DOZ-OAiK-6700/158/10[PN].
- 83 File No.: I SA/Wa 2053/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 84 File No.: II OSK 2270/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 85 Ref. No.: DOZ-OAiK-6700/614/14[KS].
- 86 Journal of Laws 1928, No. 29, item 265. art. 3 of the decree stipulated that objects be granted the status of a monument under a ruling of a conservation authority of first instance identifying their historic value, and in the case of immovable also defining their boundaries and the boundaries of their surroundings.
- 87 This regards the above-mentioned provisions of art. 20 in conjunction with art. 5 (1) of the Act of 15 February 1962 on the Protection of Cultural Assets and with § 4 (5) of the Decree of the Council of Ministers of 23 April 1963 on the maintenance of the register of monuments and the central monument inventory.
- 88 Based on a preliminary survey conducted by the National Heritage Board of Poland, on a national scale, this problem concerns several hundred decisions entering urban and rural complexes into the register of monuments.
- 89 As the SAC based in Gdańsk points out in a decision of 12.03.1997 (File No.: SA/GD 2939/95, “Legalis”, No. 46 454), “enclosing an appendix to a decision is permissible, however, such an appendix needs to contain at least a precise identification of the decision, and most importantly, the correct signature, as such an appendix cannot be treated differently to a decision. Thus, if such an appendix does not bear a signature, it cannot be treated as a decision”.

Bibliografia / Bibliography

- Adamiak B., Borkowski J., Krawczyk A., *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016 [„Legalis” – wersja elektroniczna].
- Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1022, „Prawo” CLXVIII, 1990.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015 [„Legalis” – wersja elektroniczna].
- Barnat T., *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 9.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Brudnicki J., *Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze*, „Kurier Konserwatorski” 2011, nr 10.
- Brudnicki J., *Procedura skreślenia z rejestru zabytków – analiza obecnej regulacji wraz z propozycjami zmian*, [w:] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.
- Drela M., *Formy ochrony zabytków a wyrównanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości*, [w:] Gardocka T., Sobczak J. (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.
- Gawlicki M., *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 2.
- Goleniowska-Gałgan J., *Instytucja nieważności decyzji administracyjnej*, „Casus” 2008, nr 53.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015 [„Legalis” – wersja elektroniczna].
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Zakamycze 2006.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2015.