

Aleksandra Głowczewska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

apensz@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3898-8822>

Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych

[http:// dx.doi.org/10.12775/SIT.2020.021](http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2020.021)

Ochrona zabytków w prawie krajowym koncentruje się na podejmowaniu działań związanych z formami ochrony przewidzianymi w Ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ (dalej: u.o.z.). Formy te wymienia ustawodawca w art. 7 u.o.z. Należą do nich odpowiednio: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. By skupić się na pierwszej z wskazanych form ochrony, jaką jest wpis do rejestru zabytków, konieczne jest zwięzłe wskazanie na wstępie, co należy rozumieć pod pojęciem zabytku, ochrony i opieki nad zabytkami.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.

1. Definicje i zakres pojęć zabytku, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Zabytek zdefiniowano w art. 3 pkt 1 u.o.z. jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. W kontekście wpisu do rejestru zabytków uwagę należy poświęcić zabytkom nieruchomym, a zatem nieruchomości, jej części lub zespołowi nieruchomości zachowującym wskazane cechy. Jednocześnie, chcąc poświęcić uwagę wpisom obszarowym, trzeba zdefiniować historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oraz historyczny zespół budowlany. Pierwszy z nich według art. 3 pkt 12 jest przestrzennym założeniem miejskim lub wiejskim, zawierającym zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub dróg. Historyczny zespół budowlany zdefiniowano w kolejnym punkcie jako powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. Wszystkie muszą wyróżniać się wspomnianymi wartościami.

Przywołane wartości² zabytku i ich właściwe określenie będzie uzasadniało, ale również warunkowało uznanie danego obiektu za

² Wartości wyróżnił austriacki historyk Alois Riegl, który w swoich teoriach bronił się jednak przed wartościowaniem zabytków, zwłaszcza pod kątem artystycznym. Wskazywał na ryzyko utraty przez nie miana świadectwa i pamiętki, a zyskania wartości teraźniejszości. Istotą zabytku o wszystkich trzech wartościach (historycznej, artystycznej i naukowej) ma być świadectwo minionych epok lub zdarzeń, jego piękno i artyzm, który często jest oceniany subiektywnie i wywołuje znaczne emocje (co może prowadzić do zrównania pojęć zabytku i dzieła sztuki), a także jego przydatność dla badań naukowych i rozwijania zainteresowań. Zob. szerzej: E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 27–31.

zabytek³. Zasady i merytoryczne podstawy wartościowania przekazywane są przez teorię konserwatorską, a nade wszystko przez praktykę poszczególnych konserwatorów zabytków, którzy wartościowania dokonują. Faktycznie jednak wartościowanie zabytku może pociągać za sobą pewne zagrożenia dla obiektów zabytkowych⁴. Konieczność określenia i wyjaśnienia wartości poszczególnych zabytków może spowodować sytuację, w której zabytek, choć stanowi świadectwo minionego wydarzenia lub epoki, nie przejawia wartości artystycznej, historycznej ani naukowej. Jednocześnie istnieje ryzyko, że wartości te nie zostaną ocenione we właściwy sposób. By to uczynić, należy wyczerpująco i z uwzględnieniem wszystkich kontekstów ustalić stan faktyczny związany z danym zabytkiem nieruchomym, co wiązać się może z wieloma trudnościami. Ustawodawca pozostawił kwestię oceny wartości zabytku doświadczeniu i racjonalności konserwatorów, nie wskazując jednolitych kryteriów i zasad, które należy przyjąć. Nieunikniona jest odmienna ocena nawet tego samego zabytku przez różnych konserwatorów, w zależności od ich wiedzy, wykształcenia czy praktyki⁵. Ocena ma często wymiar subiektywny.

Terminami, które wymagają wyjaśnienia i porównania w celu ich właściwego rozróżniania, są „ochrona zabytków” i „opieka nad zabytkami”. Podkreślić należy brak tożsamości pojęć, zarówno w obrębie podejmowanych działań, jak też wśród odbiorców norm

³ B. Szmygin, *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2015, nr 44, s. 47.

⁴ Por. K. Zeidler, K. Zalaszińska, *Problematyka wartościowania jako podstawy rozstrzygnięć wojewódzkiego konserwatora zabytków*, w: K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 67–76.

⁵ Wojewódzki konserwator zabytków powinien być obywatelem polskim, posiadać tytuł zawodowy magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków i co najmniej pięcioletni staż pracy w tym zakresie obowiązków, wiedzę z zakresu funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów o ochronie i opiece nad zabytkami, a także nie być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Określenie „jedna z dziedzin związana z ochroną zabytków” nie świadczy o konieczności ukończenia studiów z zakresu konserwatorstwa. Zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 176–177.

prawnych zawartych w przepisach u.o.z., definiujących obie kategorie. Artykuł 4 u.o.z. wskazuje na zakres ochrony zabytków, której podejmują się organy administracji publicznej, a która polega na: zapewnieniu warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianiu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałaniu kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontroli stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; uwzględnianiu zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Charakter działań podejmowanych przez organy jest prewencyjny i ma przede wszystkim na celu kontrolę właściwego wykonania obowiązków dysponenta zabytku, które mieszczą się w pojęciu opieki nad zabytkami⁶. Ta, zdefiniowana w art. 5 u.o.z., obejmuje: naukowe badanie i dokumentowanie zabytku; prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenie i utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Charakter działań obejmujących opiekę nad zabytkami jest zindywidualizowany, a norma nakłada na dysponenta zabytku obowiązek działania. Faktyczna dbałość o zabytek będzie spoczywać na właścicielu/posiadaczu nieruchomości. Obie strony stosunku administracyjnoprawnego, który zostaje nawiązany między adresatem sprawowania opieki a podmiotem odpowiedzialnym za otoczenie zabytku ochroną, mają określone uprawnienia i obowiązki⁷. Ochrona i opieka pozostają ze sobą w ścisłym związku, ale ich zakres nie jest tożsamy.

⁶ Zob. J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami, wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 57–58.

⁷ Ibidem.

2. Decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków

Wszystkie zdefiniowane powyżej pojęcia nieodzownie wiążą się z pierwszą z wymienionych form ochrony zabytków, jaką jest wpis do rejestru zabytków na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków⁸. Z samego faktu wpisu zabytku nieruchomego do rejestru można i należy wywodzić większość praw i obowiązków dysponenta zabytku⁹. Wpis do rejestru może być odpowiednio wpisem indywidualnym, który obejmuje jedynie nieruchomość zabytkową lub jej część lub wpisem obszarowym, obejmującym otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także układy urbanistyczne, ruralistyczne i historyczne zespołów budowlanych. Podkreślić należy, że te sformułowania („wpis indywidualny” i „wpis obszarowy”) nie wynikają z przepisów u.o.z., która takiego rozróżnienia wprost, pod takimi nazwami, nie przewiduje. Są to pojęcia doktrynalne, wypracowane na podstawie

⁸ Rejestr jest prowadzony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków i zawiera się w trzech księgach oznaczonych literami „A” dla zabytków nieruchomych, „B” dla ruchomych i „C” dla zabytków archeologicznych. Na podstawie *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce z 2017 r.* można wskazać, że w rękach samorządu w Polsce znajduje się 17,58% zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru, najwięcej w województwach lubuskim, dolnośląskim i mazowieckim. Najmniejszą ich liczbę mają województwa podlaskie i świętokrzyskie. Zob. *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, red. M. Rozbicka, Warszawa 2017, s. 51. Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na stanowisko P. Dobosza i K. Zeidlera, którzy wskazują, że wpis do rejestru sam w sobie nie jest formą ochrony zabytków, ale stanowi jedynie czynność materialno-techniczną. Formą ochrony jest decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym, na podstawie której wpis następuje. Szerzej: P. Dobosz, *Ewolucyjne prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, w: *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk, 2014, s. 233–235.

⁹ M. Gmiter, *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2018, s. 85.

analogii do rozwiązania przyjętego w dawniej obowiązującej Ustawie z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹⁰, w której podzielono ochronę przyrody na indywidualną, obszarową i gatunkową¹¹.

Wpis zabytku nieruchomego do rejestru zabytków, stosownie do art. 9 ust. 1 u.o.z., następuje na podstawie decyzji administracyjnej, którą wydaje wojewódzki konserwator zabytku. Procedura ta, oparta oczywiście na przepisach i zasadach Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.), wszczynana jest z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym przedmiotowa nieruchomość się znajduje. Decyzja o wpisie zabytku do rejestru może otrzymać rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a., także już po jej wydaniu, by władze konserwatorskie działały sprawniej¹². Wydanie decyzji w przedmiocie wpisu nie musi być poparte opinią biegłego, specjalisty z zakresu konserwatorstwa czy chociażby innego wojewódzkiego konserwatora. Jest to decyzja podjęta w sposób autonomiczny, a samo rozstrzygnięcie o wpisie ma charakter dyskrejonalny i nie jest ograniczone nawet stanem zachowania zabytku¹³. Stan zachowania powinien, rzecz jasna, podlegać ocenie przede wszystkim w ramach oględzin zabytku, ale także przy analizie obiektów podobnych, literatury czy zebrania zeznań od świadków, których wiedza o zabytku na to pozwala¹⁴. W doktrynie nie ma jasno wypracowanego stanowiska co do charakteru decyzji konserwatora zabytków o wpisie do rejestru zabytków.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm. Ustawa została uchylona w 2004 r.

¹¹ K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, s. 79.

¹² Można przywołać fakt, że zgodnie z uregulowaniami Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265) wszystkie decyzje uznające obiekt za zabytek miały nadawany rygor natychmiastowej wykonalności niejako automatycznie. Zob. szerzej: M. Gmiter, op.cit., s. 89–90.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., I SA/Wa 119/07, Lex nr 347785; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1743/07, Lex nr 459977.

¹⁴ M. Gmiter, op.cit., s. 92–93.

Niejasne pozostaje, czy przy decyzjach konserwatora można mówić o uznaniu administracyjnym. Wskazuje się, że z decyzją konserwatora łączą się pojęcia nieostre i luzy decyzyjne, które widoczne są zwłaszcza w samej definicji zabytku, przywołanej we wcześniejszej części opracowania. Owe nieostre kryteria nie świadczą jeszcze, rzecz jasna, o uznaniu administracyjnym, a jedynie o swobodnej ocenie¹⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych można jednak znaleźć ugruntowany pogląd, że decyzja o wpisie zabytku do rejestru ma charakter uznaniowy, gdyż w u.o.z. nie wskazano przesłanek, którymi wojewódzki konserwator zabytków powinien kierować się przy dokonaniu oceny celowości objęcia nieruchomości ochroną, lecz ma ona opierać się na zgromadzonej dokumentacji, wiedzy i doświadczeniu służb konserwatorskich¹⁶. Ponieważ decyzja o wpisie zabytku do rejestru nakłada na jej adresata wiele ograniczeń i obowiązków, a rzadko przewiduje uprawnienia¹⁷, stanowić może zagrożenie ze względu na przyjęte subiektywne wartościowanie. Dysponent zabytku niejednokrotnie nie ma możliwości finansowych i technicznych, by wykonać decyzję. Nieruchomość traci swój charakter, pozostając w złym stanie. Adresat zaś naraża się na zabezpieczenie zabytku, a w następstwie na postępowanie egzekucyjne.

W związku z powyższym wydanie decyzji o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków powinno być poprzedzone wnikliwą analizą stanu zachowania owej nieruchomości. Ponieważ, co nie ulega wątpliwości, wpisanie obiektu do rejestru wiąże się z ograniczeniem prawa własności właściciela lub posiadacza owego zabytku, ocena stanu zachowania oraz powiązane z tym wartościowanie powinno

¹⁵ K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 225–227.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., VII SA/Wa 1556/17, Lex nr 2509285; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1019/17, Lex nr 2457322; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 2142/17, Lex nr 2514082; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 2851/16, Lex nr 2591158.

¹⁷ B. Ruszkiewicz, *Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomych*, w: *Prawo ochrony zabytków*, s. 321; A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 90 i n.

być jednoznaczne i niebudzące wątpliwości, co podniesiono także w orzeczeniach sądów administracyjnych¹⁸. Problematyczny jest oczywiście fakt, co zostało już zauważone i podkreślone, braku przesłanek dających jasne kryteria objęcia nieruchomości wpisem do rejestru i nadania jej odpowiednich wartości, które faktycznie posiada. Dyskrecjonalność wojewódzkich konserwatorów przy ocenie i wartościowaniu zabytków, a wreszcie przy podejmowaniu decyzji o ich wpisie do rejestru wydaje się wobec tego nie do przezwyciężenia. Należy zaznaczyć, że szansą na uzyskanie trafnego czy może lepiej: mniej dotkliwego rozstrzygnięcia jest świadomość społeczna dotycząca zachowania substancji zabytkowej. Niestety ta zdaje się być niewystarczająca, a tym samym powoduje niechęć do organów ochrony¹⁹. Niemożliwe jest również ujednoczenie praktyki, doświadczenia i wiedzy konserwatorów, składających się na teorię konserwatorską, która obok formalnej podstawy prawnej, a więc odpowiednich przepisów u.o.z., stanowi faktycznie materialnoprawną podstawę decyzji o wpisie do rejestru. Wskazuje się jednak, że każdy konserwator może i często kieruje się zupełnie inną teorią, a czasem jeden konserwator bierze pod uwagę kilka teorii²⁰, w zależności od czynników, okoliczności i stanu faktycznego²¹. Można pokusić się o stwierdzenie, że jednym z możliwych do zrealizowania rozwiązań prowadzących do zmiany tych sytuacji byłoby poświęcenie większej uwagi uzasadnieniom decyzji konserwatora i ich treści. Od konser-

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., I SA/Wa 324/06, Lex nr 256647; wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2017 r., VII SA/Wa 1638/16, Lex nr 2306709.

¹⁹ E. Kowalska, op.cit., s. 270–271.

²⁰ Należy oczywiście wskazać na rozwój i próbę ujednoczenia założeń teorii konserwatorskiej w licznych umowach międzynarodowych, m.in. w Karcie Ateńskiej (1931), Karcie Weneckiej (1964), Konwencji z Nara (1994), Konwencji z Faro (2005), Deklaracji amsterdamskiej (1975), Konwencji z Grenady (1985), Karcie ICOMOS (2003) czy Karcie Florenckiej (2000). Nie można jednak powiedzieć o jednej, ugruntowanej i powszechnie stosowanej teorii. Zob. szerzej: E. Kowalska, op.cit., s. 294–350.

²¹ K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 176–177.

watora wymagać należy, by w uzasadnieniu swojej decyzji o wpisie zawarł gruntowne i drobiazgowo opisanie stanu faktycznego i stanu zachowania zabytku nieruchomego, jego wartości, kontekstu, w jakim się znajduje, włącznie z otoczeniem. Pomijanym elementem pozostaje niestety wyjaśnienie nałożonych na dysponenta zabytku obowiązków oraz wskazanie sposobu lub wskazówek do ich wykonania, by decyzje stały się bardziej precyzyjne i klarowne dla ich adresatów. Właścicielowi lub posiadaczowi zabytków pozostaje możliwość skorzystania z wniosku o wydanie zaleceń konserwatorskich²². Na wniosek złożony na podstawie art. 27 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków przedstawi zalecenia w formie pisemnej. Określi w nich sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w obiekcie.

3. Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków

Wskazując na dwa typy wpisów do rejestru zabytków, należy wykazać ich odrębności oraz zakres wynikającej z nich ochrony. Podkreślić trzeba, że zarówno wpis indywidualny, jak i obszarowy mogą istnieć samodzielnie, ale wzajemnie się nie wykluczają i mogą objąć zabytek nieruchomy niejako podwójną ochroną. Wynika to jednocześnie z art. 9 ust. 3 u.o.z. Każdy z wpisów przewiduje ochronę o innym zakresie oraz wymaga spełnienia odmiennych przesłanek.

Kryterium warunkującym wpis obszarowy dla historycznego zespołu budowlanego albo układu urbanistycznego lub rurali-

²² Zalecenia konserwatorskie przyjmują formę przyrzeczenia administracyjnego, a więc wiążącego oświadczenia woli organu administracji publicznej. Z jednej strony określają sposób korzystania z zabytku i prowadzenia przy nim prac konserwatorskich oraz zakres zmian, które mogą być dokonane. Z drugiej strony są gwarancją dla wnioskodawcy, że przeprowadzane przez niego prace i zmiany przy zabytku nie będą poczytane za bezprawne. *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, Lex.

stycznego jest wartość całego zespołu lub układu, która zniknie lub ulegnie poważnym zmianom, jeśli choć jeden z elementów składowych owego układu ulic, koncepcji architektonicznej czy zespołu budynków zostanie wyizolowany²³. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że w obrębie wpisu obszarowego także występują pewne rozbieżności, co zostało zauważone i podkreślone również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w 2018 r.²⁴ wskazał na istotne różnice dotyczące wpisu zespołu i układu do rejestru zabytków. W przypadku tego pierwszego chodzi o przestrzennie powiązane ze sobą budynki, które mają wspólne, wyróżniające je cechy, formę architektoniczną, styl, a także – co warto podkreślić – wygląd elewacji i widocznych elementów składowych, takich jak stolarka drzwiowa i okienna czy pokrycie dachowe²⁵. Wpis układu urbanistycznego natomiast ma zachować wartościowe rozplanowanie i zastosowaną kompozycją przestrzenną. Celem owego wpisu jest utrzymanie w niezmiennym kształcie rozplanowania ulic, przebiegu i szerokości arterii komunikacyjnych, zachowanie proporcji wysokościowych danego układu, gabarytów zabudowy oraz jej charakteru i geometrii. Nie wskazuje się tutaj poszczególnych budynków, ale granice układu. Błędne jest jednak założenie, że nieruchomości wchodzące w skład wpisanego do rejestru układu nie są objęte ochroną. Aczkolwiek jej charakter jest nieco inny charakter, gdyż skupia się na cechach zewnętrznych tych nieruchomości, a więc tych, które *stricto* tworzą substancję zabytkową²⁶. Chronione jest określone założenie przestrzenne, często także funkcjonalność całości układu czy zespołu oraz prezentowane wartości²⁷. Stanowisko podkreślające rozbieżność między wpisem zespołu i układu jest od lat utrwalone

²³ D. Chaciński, *Zakres ochrony zabytków nieruchomości na tle wybranych orzeczeń WSA w Warszawie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1(40), s. 19.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16, Lex nr 2495695.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 216/11, Lex nr 1083633.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, Lex nr 1399921.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2019 r., VII SA/Wa 339/19, Lex nr 2752066.

w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto wskazać w tym miejscu chociażby na orzeczenie wydane w czasie obowiązywania Ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. NSA w wyroku z 21 września 1993 r.²⁸ wskazał, że wpisanie do rejestru założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami, a jeśli same mają substancję zabytkową, powinny być wpisane do rejestru także oddzielnie²⁹. Analogiczne orzeczenie NSA pojawiło się w 1997 r.³⁰ Nie należy jednak owego stwierdzenia mylić i utożsamiać z brakiem ochrony poszczególnych nieruchomości. W 2008 i 2011 r.³¹ powtórzono powyższe stwierdzenia, zaznaczając, że można *de facto* dokonać trzech odrębnych wpisów, z których każdy będzie przewidywał inny rodzaj ochrony. Wpis układu, oznaczony jego granicami, będzie skupiał się na zachowaniu elementów koncepcji przestrzennej i historycznego rozplanowania. We wpisie zespołu budowlanego (zlokalizowanego na terenie układu) wojewódzki konserwator zabytków skoncentruje się na wyróżniających owe budynki formie architektonicznej, stylu i innych cechach zewnętrznych, które tworzą substancję zabytkową. W każdym z wymienionych wpisów obszarowych ochrona prawna rozciąga się na wszystkie budynki danego obszaru czy zespołu³². Dodatkowo może pojawić się także wpis indywidualny obiektu wchodzącego w skład zespołu, który znacznie rozszerzy zakres ochrony danej nieruchomości.

Wpis indywidualny będzie charakteryzował się przede wszystkim wymienieniem jednostkowej nieruchomości i jej niezwykłych, wyłącznych cech. Wyróżniki te, zwłaszcza zewnętrzne, co oczywiste,

²⁸ Wyrok NSA (w Poznaniu) z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, Lex nr 10852.

²⁹ Zob. także: J.P. Pruszyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 5, poz. 121.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95, Lex nr 29304.

³¹ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, Lex nr 456293; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, Lex nr 847156; wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 216/11, Lex nr 1083633.

³² Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, Lex nr 1399921; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Gd 196/17, Lex nr 2308593; wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16, Lex nr 2495695.

mogą pokrywać się z atrybutami pozostałych budynków w zespole zabytkowym. Pod uwagę brane są jednak w tym wypadku nie tylko właściwości zewnętrzne, ale także wewnętrzne danej nieruchomości. W praktyce wiąże się to z koniecznością uzyskania pozwolenia konserwatora także na prace prowadzone wewnątrz budynku³³. Sama nieruchomość jest samoistnym nośnikiem wartości zabytkowych³⁴.

Podkreślenia wymaga również fakt tzw. ochrony tymczasowej, która jest przyznawana zabytkom, zespołom lub obszarom wpisywanym do rejestru zabytków od chwili wszczęcia postępowania w sprawie wpisu, aż do dnia, w którym decyzja o wpisie stanie się ostateczna. W tym czasie, stosownie do art. 10a ust. 1 u.o.z., zabronione jest prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku³⁵.

4. Rodzaj wpisu do rejestru zabytków a decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków wydana na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1

Mając do czynienia z nieruchomością wpisaną do rejestru zabytków, czy to bezpośrednio wpisem indywidualnym, czy pośrednio wpisem obszarowym, należy pamiętać o konieczności uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac przy obiekcie. Pozwolenie to, w formie decyzji administracyjnej, wydaje wojewódzki konserwator zabytków na wniosek dysponenta zabytku, na podstawie art. 36 u.o.z. Na potrzeby niniejszego opracowania można zanalizować pierwszą, najistotniejszą z nich (w kontekście różnic między wpisem obszarowym a wpisem indywidualnym),

³³ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16, Lex nr 2495695.

³⁴ K. Zalasińska, K. Zeidler, op.cit., s. 79; K. Zalasińska, op.cit., s. 154.

³⁵ Por. E. Skorczyńska, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 52–62.

a zatem pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, z art. 36 ust. 1 pkt 1.

Prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków niezależnie od pozwolenia wydanego w trybie przewidzianym przez przepisy prawa budowlanego. Będzie to postępowanie autonomiczne, do którego nie będzie miało zastosowanie postępowanie w trybie współdziałania organów z art. 106 k.p.a., a stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁶. Co więcej, z treści art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁷ wnioskować można, że postępowanie prowadzone przed wojewódzkim konserwatorem zabytków ma pierwszeństwo, gdyż uzyskiwane w jego toku pozwolenie jest niezbędne do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie przepisów Prawa budowlanego. Należy zatem przeprowadzić swa odrębne postępowania. Ma to jednak odniesienie do obiektów wpisanych do rejestru zabytków lub obszaru wpisanego do rejestru. W przypadku nieruchomości niewpisanych do rejestru, a ujętych jedynie w gminnej ewidencji zabytków, wystarczy uzgodnienie decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków w trybie współdziałania organów z art. 106 k.p.a.

Interesujący pozostaje również fakt, że stosownie do treści art. 36 ust. 2a u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków przy obecnie obowiązującej regulacji ma prawo zażądać od wnioskodawcy informacji dotyczących prac i działań, które będą podejmowane przy zabytku.

³⁶ *Ustawa o ochronie*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, Lex; por. R. Gołat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, Lex; zob. wyrok NSA z dnia 29 maja 2001 r., IV SA 629/99, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1114/14, Lex nr 1748191; postanowienie SN z dnia 22 lutego 1996 r., III ARN 68/95, OSNP 1996, nr 17, poz. 247.

³⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

Jednocześnie ma prawo uzależnić swoją decyzję od warunku zawartego w treści pozwolenia, który przykładowo dotyczyć może sposobu przeprowadzenia prac przy zabytku. Jeśli adresat pozwolenia nie spełni warunku, wojewódzki konserwator, jako organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną w I instancji, stwierdzi jej wygaśnięcie w trybie art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Niemożliwe będzie wówczas prowadzenie dalszych prac przy zabytku.

Nie ma wątpliwości, że wydania przywołanych pozwoleń z art. 36 ust. 1 pkt 1 wymaga się przy nieruchomości uznanej za zabytek poprzez indywidualny wpis do rejestru. Przy prowadzeniu niniejszych rozważań podkreślenia wymaga jednak fakt, poruszony w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż dla zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 nie jest konieczne, by nieruchomość, przy której mają być prowadzone prace wymagające pozwolenia, była wpisana do rejestru zabytków indywidualnie³⁸. Konserwator jest wyspecjalizowanym i uprawnionym organem do tego, by w ramach własnej kompetencji stwierdzić, że prace lub roboty, które mają być wykonane, ingerują w układ urbanistyczny lub zespół historyczny wpisany do rejestru wpisem obszarowym³⁹. Można mieć do czynienia chociażby z zaburzeniem architektonicznej jednorodności, obniżeniem wartości artystycznej, którą niesie za sobą nie pojedynczy budynek, ale właśnie cały zespół lub układ. Chodzi tu zwłaszcza o zmianę elewacji budynków, co są jedną z podstawowych cech formy architektonicznej i stylu⁴⁰. To samo może dotyczyć się sztucznej parcelacji obszaru objętego wpisem⁴¹. Pamiętać należy również o tym, że decyzje wojewódzkich konserwatorów zabytków mogą być inne, w zależności od obszaru, z jakim mają do czynienia. Ochrona może być bardziej restrykcyjna, jeśli obejmuje dobrze zachowaną zabudowę zabytkową, będącą w stanie zbliżonym do istniejącej w okresie jej powstania. Natomiast może być inna, jeśli zabudowa

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., VII SA/Wa 2024/17, Lex nr 2553837.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r., II OSK 1541/15, Lex nr 2232474.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r., II OSK 1903/16, Lex nr 2534738.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2019 r., VII SA/Wa 2037/18, Lex nr 2655396.

uległa już licznym zmianom i modyfikacjom, a jej kontekst nie jest zachowany⁴².

Wskazać należy w tym miejscu na prowadzone przy zabytkowych nieruchomościach przykładowe prace, które zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, o czym mowa w art. 36 ust. 1. Po pierwsze, decyzji administracyjnej wymagać będzie zmiana kolorystyki elewacji i widocznych elementów budynku z powodu wpływu na wygląd zewnętrzny nieruchomości⁴³. Po drugie, uzyskanie pozwolenia jest konieczne przy umieszczaniu wielkogabarytowej reklamy. Bez znaczenia pozostaje, czy jest to reklama stała czy tylko tymczasowa, a także, czy została umieszczona na elewacji budynku czy też na rusztowaniu postawionym z powodu remontu⁴⁴.

Warto dla uzupełnienia i przedstawienia pewnej opozycji wskazać na orzeczenie NSA z 2008 r.⁴⁵, odnoszące się do pozwolenia z art. 36 ust. 1 pkt 10 u.o.z. Jak podkreślił sąd, przepis ten nie może mieć zastosowania do wszystkich budynków znajdujących się na terenie wpisanym do rejestru zabytków jako historyczny układ urbanistyczny, niezależnie od tego, czy są one indywidualnie wpisane do rejestru zabytków. Ma tu znaczenie fakt, że przepis ten, zawierając ograniczenia wykonywania prawa własności, nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Istotne pozostaje także użyte w przepisie sformułowanie „umieszczanie na zabytku”, które po-

⁴² Por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., II OSK 978/15, Lex nr 2294998.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r., I SA/Wa 1628/05, Lex nr 232229.

⁴⁴ Wyrok WSA z dnia 7 lipca 2006 r., I SA/Wa 2217/05, Lex nr 271575; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2014 r., VII SA/Wa 638/14, Lex nr 1508607; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 1571/11, Lex nr 1162869. Zagadnienie to stanowi często poruszany problem, zwłaszcza w kontekście plakatów wyborczych umieszczanych na zabytkowych nieruchomościach bez wymaganego prawem pozwolenia. Por. <https://torun.wyborcza.pl/torun/7,48723,25229225,banery-sobeckiej-bez-zgody-konserwatora-zabytkow.html?disableRedirects=true>, <https://tvn24.pl/kra-kow/przeglad-prasy-plakat-kandydata-na-zabytkowej-kamienicy-zawisl-nielegalnie-ra480437-3413851> (dostęp: 6.05.2020 r.).

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, Lex nr 456293.

wiązane z wyczerpująco wyliczonymi przedmiotami (urządzenia techniczne, tablice, reklamy i napisy) wskazuje na jego zastosowanie do tych obiektów, na których ze względu na ich charakter można wymienione przedmioty umieścić, a więc tych objętych wpisem indywidualnym. Nie można odnieść go natomiast do budynków wchodzących w skład układów urbanistycznych, tym bardziej, co zostało już zasygnalizowane, nie wszystkie nieruchomości wchodzące w skład owego układu muszą być zabytkami.

5. Podsumowanie

W kontekście przeprowadzonej analizy oraz przywołanych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych należy podkreślić, że rozróżnienie przez doktrynę i judykaturę wpisu indywidualnego i obszarowego, z jednoczesnymi rozbieżnościami wewnętrznymi, pociąga za sobą daleko idące konsekwencje, zwłaszcza dla adresata decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków. Z uwagi na inny zakres ochrony konserwatorskiej, w zależności od wybranego wpisu, od dysponenta zabytku będzie wymagane pozwolenie na przeprowadzenie prac wewnątrz i na zewnątrz budynku lub jedynie na zewnątrz w tym drugim przypadku. Indywidualna ochrona będzie, z punktu widzenia prawa ochrony zabytków i zachowania substancji zabytkowej, dużo bardziej korzystna, gdyż dalej idąca. Jednakże z perspektywy prawa własności i ograniczeń dla dysponenta zabytku, zwłaszcza przy wspomnianej dyskrecjonalności decyzji wojewódzkich konserwatorów zabytków, ciężko wskazywać na jakiegokolwiek korzyści. Należy jednak pamiętać, że wpisy te mogą się wzajemnie uzupełniać, zapewniając ochronę nie tylko indywidualnym cechom danej nieruchomości, ale także całej zabudowie, układowi ulic czy formom architektonicznym, co uprawnia organy ochrony konserwatorskiej do szerokiego spektrum działania i daje im wiele możliwości wyboru.

STRESZCZENIE

Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych

Celem artykułu jest analiza problematyki wpisu do rejestru zabytków przy rozróżnieniu wpisu indywidualnego i wpisu obszarowego. Istotną kwestią będzie zakres ochrony konserwatorskiej przyznawanej zabytkom nieruchomym przy poszczególnych rodzajach wpisów oraz wpływ danego rodzaju wpisu na uzyskanie odpowiednich pozwoleń od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zanalizowane zostanie orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, zważywszy na fakt, że przywołane pojęcia wpisu indywidualnego i obszarowego nie występują na gruncie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a jedynie w doktrynie i orzecznictwie.

Słowa kluczowe: zabytek; wpis do rejestru zabytków; wpis indywidualny; wpis obszarowy

SUMMARY

Individual and area entry in the register of monuments in the selected case law of administrative courts

The article concerns the issue of the entry in the register of monuments, distinguishes an individual and an area entry. An important issue is the scope of conservation protection granted to immovable monuments in both types of entries and their impact on obtaining appropriate permits from the voivodeship conservator of monuments. The jurisprudence of administrative courts in this respect will be analysed, especially considering the fact that the aforementioned concepts of individual and area entry do not occur under the provisions of the Act from 23.07.2003 concerning monument protection and care for monuments but only in doctrine and case law.

Keywords: monument; entry in the register of monuments; individual entry; area entry

BIBLIOGRAFIA

- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gmiter M., *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2018.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, Lex.
- Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.
- Pruszyński J.P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 5, poz. 121.
- Rozbicka M. (red.), *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017.
- Ruszkiewicz B., *Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomych*, w: *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Skorczyńska E., *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2.
- Sługocki S., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Szmygin B., *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2015, nr 44.
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, Lex.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015.
- Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008.
- Zeidler K., Zalasińska K., *Problematyka wartościowania jako podstawy rozstrzygnięć wojewódzkiego konserwatora zabytków*, w: K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.