

ANNA GÓRSKA^a

STATUS PRAWNY ZABYTKU NIERUCHOMEGO WPISANEGO DO REJESTRU ZABYTKÓW W STANIE AWARYJNYM

LEGAL STATUS OF A MONUMENT ENTERED INTO THE REGISTER OF MONUMENTS IN A CRITICAL CONDITION

In the practice of legal transactions, the manner of handling an immovable monument entered in the register of monuments in a critical condition raises doubts. The technical condition and general condition of immovable monuments entered into the register of monuments vary greatly. Cultural assets are usually characterized by a high degree of vulnerability to degradation. Objects that are not properly secured are often in very poor condition and pose a threat to the life and health of people and the environment. The aim of the article is to address the question of a method that would allow for the development of a procedure for dealing with immovable monuments entered into the register of monuments whose technical condition poses a threat to people and the environment. The article uses the dogmatic-legal method of analysis of legal provisions concerning buildings entered in the register of monuments, with extensive use of the case law of administrative courts. Based on the research conducted, it was concluded that, due to its specificity, a historic building that has been destroyed is subject to conservation protection to the extent that its substance (material) still represents the values on the basis of which it was entered in the register of historic monuments. In conclusion, it is argued that the interpretation of legal provisions only allows for a limited answer to the question of the fate of an immovable monument entered in the register of monuments in a critical condition. The outcome of the authority's decision will be determined by specific factual circumstances relating to each individual monument, including its condition (technical state), the values it retains or has lost, the possibility of preserving its authenticity, and the evidentiary material, which must be subjected to comprehensive assessment. Of exceptional importance in determining how to proceed with a monument in a critical condition is ensuring that the authority's decision is grounded in and reflected by an exhaustive evidentiary basis.

Keywords: monument; entry in the register of monuments; deletion from the register of monuments; state of preservation of the monument

W praktyce obrotu prawnego wątpliwości budzi sposób postępowania z zabytkiem nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków w stanie awaryjnym. Stan techniczny i ogólna kondycja zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków są bardzo różne. Dobra kultury cechuje z reguły wysoki stopień nietrwałości. Obiekty niewłaściwie zabezpieczone nierzadko znajdują się w bardzo

^a Independent researcher, Warsaw, Poland / Niezależna badaczka, Warszawa, Polska
angorska20@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1169-1129>

złej kondycji i stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz otoczenia. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o metodę pozwalającą na wypracowanie sposobu postępowania z zabytkami nieruchomymi wpisanymi do rejestru zabytków, których stan techniczny zagraża ludziom i otoczeniu. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną analizy przepisów prawa dotyczących obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków z szerokim wykorzystaniem judykatury sądów administracyjnych. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wniosek, że z uwagi na jego specyfikę zabytkowy obiekt budowlany, który uległ zniszczeniu, podlega dalszej ochronie konserwatorskiej w takim zakresie, w jakim jego substancja (materia) nadal reprezentuje walory, z uwagi na które nastąpił wpis do rejestru zabytków. W konkluzji przedstawiono stanowisko, że wykładnia przepisów prawa tylko w ograniczonym zakresie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie o los zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków w stanie awaryjnym. O kierunku rozstrzygnięcia organu decydować będą konkretne okoliczności faktyczne dotyczące indywidualnego zabytku, w tym stan zachowania zabytku (kondycja techniczna), reprezentowane przez niego/utraczone walory, możliwości zachowania jego autentyczności oraz materiał dowodowy, który musi podlegać kompleksowej ocenie. Wyjątkowo istotne w ustaleniu sposobu postępowania z zabytkiem w stanie awaryjnym jest, aby wybór rozstrzygnięcia organu został oparty na wyczerpującym materiale dowodowym i znajdował w nim odzwierciedlenie.

Słowa kluczowe: zabytek; wpis do rejestru zabytków; skreślenie z rejestru zabytków; stan zachowania zabytku

I. WSTĘP

Często mamy do czynienia z sytuacją, w której obiekt budowlany zdefiniowany w art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ spełnia jednocześnie warunki materialne sformułowane w art. 3 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami². W praktyce najliczniejszą grupę zabytków wpisanych do rejestru stanowią bowiem dzieła architektury i budownictwa, w tym dzieła architektury sakralnej i budownictwo mieszkaniowe, takie jak kamienice, domy, pałace, dwory miejskie, oraz budownictwo przemysłowe, czyli hale produkcyjne w zespołach fabrycznych, warsztaty, kotłownie, ceglarnie, czy pojedyncze budynki produkcyjne (Zeidler, 2010, s. 436 i cyt. tam literatura). Faktem jest, że status prawny zabytkowych obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków kształtują nie tylko przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale także normy prawne zawarte w przepisach szczególnych z różnorodnych obszarów prawa, w tym Prawa budowlanego (m.in. odnoszące się do pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, w tym możliwości jego rozbiórki; Narodowy Instytut Dziedzictwa [NID], 2017, s. 15).

Zgodnie z nomenklaturą przyjętą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zabytkiem nieruchomym jest nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości o cechach określonych w art. 3 pkt 1 u.o.z. Kamil Zeidler (2010) podnosi, że: „Prawo budowlane nie posługuje się pojęciem zabytku nieruchomego, wprowadzając określenie »obiekt wpisany do rejestru zabytków«,

¹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. 2023, poz. 682 (dalej jako: Pr. bud.).

² Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2022, poz. 840 (dalej jako: u.o.z.).

wskazując przy tym jednocześnie, że »Prawo budowlane nie odnosi się więc do zabytku nieruchomego jako nieruchomości, w rozumieniu Kodeksu cywilnego, a jedynie do jej części składowej, jaką są konkretne obiekty budowlane« (s. 436 i cyt. tam literatura). W art. 2 ust. 2 pkt 3 Pr. bud. ustawodawca nie posłużył się wprawdzie pojęciem „obektu budowlanego”. Skoro jednak art. 2 ust. 2 Pr. bud. wylicza akty prawne o zakresie regulacji częściowo zbieżnym z Prawem budowlanym (Asman i Niewiadomski, 2022, s. 16), którego zakres przedmiotowy dotyczy obiektów budowlanych, założyć należy, że ustawodawcy chodziło o specyficzne obiekty budowlane (wpisane do rejestru zabytków). Przepis art. 2 ust. 2 Pr. bud. ma bowiem na celu określenie relacji między Prawem budowlanym a innymi regulacjami, których przedmiot także obejmuje obiekty budowlane (Despot-Mładanowicz, 2023, pkt 1).

Nie budzi wątpliwości „specyfika” zabytkowego obiektu budowlanego na tle innych obiektów budowlanych, a *criterium divisionis* są bez wątpienia mierniki materialne, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z. W odniesieniu do kategorii zabytkowych obiektów budowlanych prawo ogranicza uprawnienie ich właściciela znacznie dalej, tak aby możliwe było korzystanie przez społeczeństwo z zabytku i jego zachowanie dla przyszłych pokoleń (Górska, 2017, s. 181 i cyt. tam literatura; Hutt, 2004, s. 17). Konsekwentnie własność zabytku jest prawem *sui generis* – dalece różni się od własności, której przedmiotem pozostaje „zwykły” obiekt budowlany. Różnicę tę dobrze oddaje wykształcone w nowszej literaturze przedmiotu i przywoływane przez Patty Gerstenblith (2004, s. 17) pojęcie *cultural heritage*, inkorporujące elementy spuścizny kulturowej, z którą wiąże się obowiązek przekazywania jej elementów następnym pokoleniom i obowiązek ochrony, opieki zabytków. W kontekście obiektów zabytkowych istotny jest także pogląd Josepha L. Saxa (2001, s. 197), że własność jako prawo nie do końca przystosowana jest do zapewnienia dostępu i zagwarantowania zachowania zabytków, ponieważ osiã tego prawa są podmiot i jego uprawnienia. W przypadku obiektów zabytkowych mamy natomiast do czynienia z odwróceniem ról: przedmiot prawa i dotyczące go przepisy wyznaczają właścicielowi płaszczyznę legalnego działania (Górska, 2017, s. 180–181 i cytowana tam literatura; Sax, 2001, s. 15). W odniesieniu do zabytków w doktrynie rozwinęto teorię obowiązku głoszącą, że wobec dziedzictwa i dóbr kultury mamy *de facto* mniej praw niż obowiązków (Kowalski, 2004, s. 135). Pojawia się więc wątpliwość, czy zsumowanie i ocena liczby ograniczeń prawa własności zabytku pozwalają jeszcze mówić o prawie własności takich dóbr kultury (Kowalski, 2005, s. 60).

Z punktu widzenia Prawa budowlanego obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 Pr. bud.). Zeidler zauważa, że zabytek nieruchomy jako budynek powinien spełniać podstawowe wymagania z art. 5 ust. 2 Pr. bud., tj. posiadać właściwości użytkowe i być sprawny technicznie. Określają go jednak właściwości estetyczne w stopniu, który wykracza poza „użytkowanie” przewidziane w Prawie budowlanym, nie mówiąc

o innych właściwościach zabytku. Zwykle budynki muszą być utrzymywane w należytym stanie technicznym i estetycznym, a zabytki są zachowywane ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Nie wystarczy w tym celu zapewnić, zgodnie z art. 61 Pr. bud., bezpiecznego użytkowania obiektu, ale trzeba zachować określone w art. 3 u.o.z. wartości zabytku. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przyjęto, że to nie wartości użytkowe są przesłanką używania budynku zabytkowego, lecz artystyczne, naukowe lub historyczne, nakładając w związku z tym szereg dodatkowych obowiązków na właściciela lub zarządcę jako opiekunów zabytków (Zeidler, 2010, s. 367). Jakkolwiek prawo nakłada na właściciela zabytkowego obiektu budowlanego kwalifikowane obowiązki wykraczające poza utrzymanie substancji budowlanej w odpowiednim stanie technicznym, to pierwotny brak dbałości o stan techniczny zabytkowego obiektu budowlanego jest często powodem jego degradacji skutkującej wykreśleniem z rejestru.

Stan techniczny zabytkowych obiektów budowlanych istotnie się różni. Dobra kultury cechuje z reguły wysoki stopień nietrwałości (Górską, 2017, s. 182). Obiekty od dłuższego czasu nieużytkowane i niewłaściwie zabezpieczone znajdują się w najsłabszej kondycji. Zauważa się, że: „z punktu widzenia technicznego na wartości, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z., składa się budynek jako taki, to jest jego konstrukcja (fundamenty, ściany, kominy, stropy, biegi schodowe, więźba dachowa) i trwale związane z nią elementy wykończeniowe (tynki, i ich ozdoby – stiuki, ornamenty, sztukaterie, gzymsy, a także stolarka okienna i drzwiowa, podłogi, balustrady i inne elementy użytkowe lub ozdobnicze powiązane z konstrukcją), tymczasem podczas postępującej destrukcji nieużytkowanego budynku, elementy te w różnym stopniu podlegają degradacji. W przypadku braku szybkiej interwencji zniszczenie takiego obiektu często przybiera charakter lawinowy” (Hulimka, 2022, s. 29). W doktrynie zwraca się uwagę na wzrastającą liczbę obiektów budowlanych w rejestrze zabytków przy braku zapewnienia przez ustawodawcę warunków skutecznego egzekwowania prawa w przypadku jego naruszeń. Część przepisów prawa z zakresu nadzoru konserwatorskiego jest niedoprecyzowana, część niekompletna (Pabisiak, 2014, s. 343). Nie zawsze działania administracji nakładające na właściciela zabytku nieruchomości konkretne obowiązki odnoszą również pożądaný skutek. Monika Drela (2014) wskazuje, że: „w sytuacji, gdy decyzja WKZ nakładająca obowiązki nie jest należycie wykonana przez stronę, rzadko dochodzi do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” (s. 363–364). Wyniki badań wskazują, że w latach 2010–2014 tylko sześciu wojewódzkich konserwatorów zabytków prowadziło łącznie do 5 postępowań egzekucyjnych, od 11 do 20 postępowań prowadziło tylko dwóch wojewódzkich konserwatorów zabytków (Gwardzińska, 2019, s. 173). W związku z tym stan zachowania niektórych zabytków zagraża ich istnieniu, jak i jego otoczeniu. Zatem pojawiają się pytania: czy zrujnowany obiekt budowlany nadal posiada status zabytku? Czy destrukcja elementów, które decydowały o zabytkowym charakterze obiektu budowlanego, może być uznana za podstawę do wykreślenia go z rejestru zabytków? Jakie działania

podjąć względem zrujnowanego zabytkowego obiektu budowlanego, który grozi zawaleniem, a jego dalsze istnienie stanowi zagrożenie dla ludzi i mienia (Hulimka, 2022, s. 29)?

II. OCENA STANU TECHNICZNEGO OBIEKTU ZABYTKOWEGO W PROCEDURZE WPISU BĄDŹ WYKREŚLENIA ZABYTKU Z REJESTRU

Szukając odpowiedzi na postawione wyżej pytania, należy wyjść od wykładni art. 13 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym przesłanką skreślenia zabytku z rejestru jest jego zniszczenie w stopniu powodującym utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. W hipotezie tego przepisu mieści się określony skutek zniszczenia zabytku: utrata wartości, o której mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z., i wyłącznie w przypadku ziszczenia się tego skutku przepis ten może znaleźć zastosowanie. W świetle art. 13 ust. 1 u.z. do wykreślenia zabytku z rejestru nie wystarczy zatem, aby doszło do destrukcji substancji zabytkowej – musi doprowadzić ona do utraty wartości, dla których zabytek został wpisany do rejestru. Jak wynika z ww. regulacji prawnej, stopień zniszczenia zabytku ma znaczenie w sprawie wpisu/skreślenia z rejestru zabytków, ale nie może być poddawany ocenie w oderwaniu od przypisywanych zabytkowi walorów. Nie jest tak, że zniszczenie zabytku prowadzi niejako do automatycznego skreślenia go z rejestru. O zniszczeniu uzasadniającym skreślenie nie przesądza również sama przez się konieczność dokonania przy nim prac remontowych/rekonstrukcyjnych, gdyby bowiem przyjąć takie zapatrywanie, wszelkie akty wandalizmu bądź zaniechań właścicielskich byłyby gratyfikowane właśnie skreślaniem z rejestru³. W praktyce swojego działania Narodowy Instytut Dziedzictwa potwierdza, że: „aby stwierdzić, że zachodzi przesłanka skreślenia zabytku z rejestru, oba elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 u.o.z., muszą wystąpić łącznie, tj. zniszczenie przedmiotu oraz utrata przez ten przedmiot wartości zabytkowych” (Brudnicki, 2021). Instytut zastrzega jednak, że w praktyce dopuszczalność wykreślenia zabytku z rejestru zabytków jest ograniczona ze względu na restrykcyjne orzecznictwo sądów administracyjnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się często, że przy wykładni art. 13 ust. 1 u.o.z. uwzględnić trzeba, że: „w myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy, ochronie i opiece podlega zabytek bez względu na stan jego zachowania, stąd o pozbawieniu zabytku nieruchomego formy ochrony, jaką jest wpis do rejestru zabytków, nie decyduje stan jego zachowania, jego walor użytkowy czy estetyka, jaką prezentuje w chwili dokonywania takiej oceny”⁴. Mimo tego wydaje się, że przyjąć należy, iż nie jest bezwzględnie tak, aby stan zachowania obiektu rzeczywiście nie miał żadnego znaczenia w kontekście objęcia

³ Wyrok WSA w Warszawie z 3 stycznia 2019 r., VII SA/Wa 1257/18, CBOSA.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2023 r., VII SA/Wa 693/23.

go ochroną konserwatorską lub w jej dalszym utrzymywaniu. Przy wykładni art. 6 ust. 1 u.o.z. nadrzędną rolę przypisuje się niekiedy sformułowaniu „bez względu na stan jego zachowania”, pomijając niejako, że z art. 6 ust. 1 wynika, że odnosi się on do zabytku, a zatem obiektu, który, mimo potencjalnie złego stanu technicznego, posiada nadal walory, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z. Wnioskując *a contrario*, z art. 6 ust. 1 u.o.z. można wyprowadzić obowiązujące normy prawnej porównywalnej z wynikającą z art. 13 ust. 1 u.o.z.: obiekt, który ze względu na stan zachowania utracił walory zabytkowe (nie jest już bowiem aktualnie zabytkiem), nie podlega ochronie. Zasadnicze znaczenie ma zatem to, czy mimo złego stanu technicznego obiekt ten reprezentuje walory, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z., lub wartości chronione, które stanowiły podstawę dokonania wpisu, na skutek zniszczenia zabytku nie zostały utracone. Z badań przeprowadzonych przez NID (2017), których wyniki upubliczniono w *Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, wynika, że z czasem zmieniają się powody skreśleń obiektów zabytkowych z rejestru: o ile w latach wcześniejszych skreślenie było najczęściej wynikiem zdarzeń losowych, o tyle z czasem coraz więcej obiektów wykreśla się z powodu złej kondycji technicznej wynikającej z wieloletnich zaniedbań skutkujących utratą wartości zabytkowych (s. 96). Praktyka dowodzi, że jakkolwiek, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.z., zabytki podlegają ochronie *bez względu na stan zachowania*, ich kondycja techniczna na przestrzeni lat odgrywa coraz większą rolę w utrzymywaniu ochrony konserwatorskiej takich obiektów.

Przy opisywanej powyżej linii orzeczniczej problemy praktyczne mogą powstać, gdy stan zniszczeń w obiekcie zabytkowym, który dyskwalifikuje go już jako bezpieczny obiekt budowlany, nie dowodzi jeszcze samoistnie (całkowitej) utraty wartości zabytkowych tego obiektu⁵. W literaturze przedmiotu podnosi się, że: „dla stwierdzenia występowania przesłanki z art. 13 ust. 1 *in principio* u.o.z. konieczne jest istnienie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy faktem częściowego, czy całkowitego zniszczenia obiektu wpisanego do rejestru, a utratą przez ten obiekt wartości historycznej, artystycznej lub naukowej” (Cherka i in., 2010, pkt 4). Istotnego znaczenia nabiera ustalenie, czy stopień zniszczenia obiektu spowodował utratę jego wartości prawnie chronionej. Rodzi się jednak pytanie, w jakim stopniu nastąpić ma utrata wartości historycznej, artystycznej bądź naukowej, aby zachodziła podstawa do skreślenia z rejestru zabytków zabytku w złym stanie technicznym. Problemy praktyczne z ustaleniem sposobu postępowania z wpisanymi do rejestru zabytków obiektami w stanie awaryjnym wynikają z przesłanki z art. 13 ust. 1 u.o.z., która jest interpretowana w orzecznictwie sądów administracyjnych bardzo rygorystycznie. Jest tak, mimo że z założenia zmiana brzmienia tego przepisu, który na gruncie ustawy o ochronie dóbr kultury stwierdzał, iż skreśleniu z rejestru zabytków podlega obiekt, który utracił swą wartość zabytkową wskutek całkowitego zniszczenia, miała zapewne służyć rozszerze-

⁵ Wyrok NSA z 27 września 2016 r., II OSK 3132/14, CBOSA.

niu możliwości skreślenia zabytku z rejestru (Brudnicki, 2014, s. 258). W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się, że zniszczenie zabytku w stopniu, który powoduje utratę wartości zabytkowej, oznacza jego całkowite zniszczenie, a więc w 100%. W orzecznictwie dominuje pogląd, że pomimo znacznego zniszczenia (nawet stanu ruiny) obiekt może zachować wartość zabytkową. Przykładowo, sądy wskazują, że: „fakt pozostawienia w ruinie zabytkowego dworu nie spowodował utraty jego wartości historycznej, o jakiej mowa w art. 13 ust. 1 u.o.z. [...] Zatem przesłanką, która musi być spełniona, aby nastąpiło wykreślenie z rejestru, jest nie tyle sam fakt zniszczenia zabytku, lecz zniszczenie w takim stopniu, który powoduje utratę [...] wartości historycznej i naukowej”⁶. W praktyce oznacza to, że podstawą skreślenia z rejestru jest całkowite zniszczenie autentycznej substancji zabytku wskutek np. zawalenia, pożaru czy zburzenia (Zalasińska, 2010, pkt 3).

W literaturze dostrzega się jednak potrzebę odróżnienia ruiny – jako stanu zachowania – od ruiny traktowanej jako kategoria zabytku nieruchomego, która co do zasady powinna zostać zachowana w niezmienionym stanie. Wskazuje się, że: „stan zachowania nie powinien być zatem mylony z osobną kategorią zabytku, tj. »ruinami budowli«” (Zalasińska, 2020, s. 24 i cyt. tam literatura). Dopiero odpowiednie zakwalifikowanie danego obiektu do jednej z dwóch kategorii przesądza o dopuszczalnych granicach działań ochronnych. Brak jednak jednolitej interpretacji tych pojęć przez WKZ. W związku z tym: „*in concreto* w sytuacji gdy zniszczeniu uległ mniejszy stopień substancji obiektu, zasadny może być wniosek o utracie wartości zabytkowej, wówczas jeżeli zniszczeniu uległy te elementy, w której się ona wyrażała” i dalej – *a contrario* – „zniszczenie elementów zabytku, których zachowanie nie miało wpływu na istotę tego zabytku, powoduje uszczerbek w wartości zabytkowej, choć nie może powodować skreślenia” (Zalasińska, 2010, pkt 3). Podnoszona kwestia budzi zatem rozbieżności w orzecznictwie. W niektórych judykatach upatruje się podstaw do skreślenia zabytku z rejestru zabytków w utracie wartości zabytkowych będących podstawą wpisu, podczas gdy w innych przesłankę z art. 13 ust. 1 u.o.z. rozumie się wyjątkowo ściśle, podkreślając, że: „dopóki stopień zniszczenia obiektu zabytkowego nie osiągnie takiego rozmiaru, który nakazuje uznać, że obiekt nie przedstawia już żadnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych, dopóty zabytek nie może zostać skreślony z rejestru zabytków” (WSA w Warszawie, VII SA/Wa 693/23). W związku z tym w niektórych orzeczeniach przyjmuje się, że nawet bardzo znaczna utrata wartości zabytkowych oznacza, że jeszcze jakąś, nawet szczątkową, wartość zabytkową obiekt posiada, a zatem nie zachodzą podstawy do jego skreślenia z rejestru. Wskazuje się w tym kontekście w literaturze, że całkowite unicestwienie zabytku, a więc zniszczenie jego substancji w 100%, nie powinno być uznane za podstawę skreślenia z rejestru. Należy bowiem pamiętać, że wpis do rejestru zabytków jest tzw. decyzją administracyjną skierowaną do rzeczy, a nie do osoby, ustanawiającą obowiązki związane z jego ochroną niezależnie od osoby aktualnego właściciela. Sprawia to, że zniszczenie zabytku – a więc

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2008 r., I SA/Wa 654/08, CBOSA.

sytuacja, gdy przestaje on faktycznie istnieć – stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków w trybie art. 162 k.p.a. (Zalasińska, 2010, pkt 5).

Jednakże w orzecznictwie prezentuje się niekiedy stanowisko, że stanowiące podstawę do wykreślenia z rejestru zabytków zniszczenie zabytku polega na takim uszkodzeniu, przy którym przywrócenie stanu poprzedniego nie jest w ogóle możliwe. Zniszczenie zabytku to jego unicestwienie; może się przejawiać całkowitym unicestwieniem rzeczy lub wartości (historycznej, artystycznej lub naukowej), która powodowała, że obiekt był uznany za zabytek. Przesłanką dla wykreślenia zabytku z rejestru zabytków nie jest natomiast jego uszkodzenie, i to niezależnie od stopnia uszkodzenia. Według słownika języka polskiego „uszkodzić” oznacza zniszczyć częściowo, spowodować powstanie niewielkiego defektu; zepsuć, nadpsuć, nadwerężyć, naruszyć (Szkiladź i in., 1981, s. 629). Sądy administracyjne przyjmują, że „uszkodzenie zabytku polega więc na takiej zmianie właściwości lub stanu zabytku, która powoduje, iż zabytek na stałe lub czasowo nie może służyć celom, do których był przeznaczony”, co – w ich ocenie – stanowi „fizyczne naruszenie jego integralności, które nie powoduje jego unicestwienia, lub naruszenie wartości (historycznej, artystycznej lub naukowej), które powodowały, że obiekt był uznany za zabytek”⁷.

Słuszne zdaje się przyjęcie, że utratę ochrony konserwatorskiej uzasadnia zniszczenie tych elementów zabytkowego obiektu budowlanego, w których się ona wyrażała. Obiekt zabytkowy to specyficzna kategoria obiektu budowlanego, którego substrat odróżnia szczególny wymiar materialny, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.o.z. Wydaje się zasadne, aby przyjąć, że z uwagi na tę specyfikę zabytkowy obiekt budowlany, który uległ zniszczeniu, podlega dalszej ochronie konserwatorskiej w takim zakresie, w jakim jego substancja (materia) nadal reprezentuje walory, z uwagi na które zostały spełnione wymogi wskazane w art. 3 ust. 1 u.o.z. i nastąpił wpis do rejestru. Tym samym istotny dla losu zabytku w stanie awaryjnym powinien pozostawać wymiar/zakres wartości zabytkowych tego obiektu wynikający z decyzji o wpisie do rejestru. Sformułowanie z art. 13 ust. 1 u.o.z.: „w stopniu powodującym utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej” należy zatem wiązać z utratą wartości chronionej, z uwagi na którą nastąpił wpis do rejestru. W postępowaniu w sprawie wpisu do rejestru dochodzi bowiem do ewaluacji obiektu z punktu widzenia kryteriów oceny wartości zabytkowej, które są formułowane w sposób szczegółowy i służą sformułowaniu wniosków co do konkretnych wartości kulturowych danego obiektu, stanowiących następnie podstawę wpisu. Pamiętać należy, że każdy zabytek posiada ściśle określoną, zindywidualizowaną, wartość użytkową, definiowaną jako zdolność do zaspokojenia określonych potrzeb materialnych lub kulturalnych (Węgrzak, 2020, s. 160 i cyt. tam literatura). Organ ochrony konserwatorskiej powinien dokonać uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia w sposób dostatecznie zindywidualizowany przesłankami (Kowalska, 2018, s. 285)⁸, przez które rozumieć należy m.in. określenie

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 301/21, i cyt. tam literatura

⁸ Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 lutego 2024 r., II SA/Wr 468/23.

konkretnych walorów zabytkowych danego obiektu. Koresponduje to z wymogiem należytego uzasadnienia decyzji o wpisie oraz jednoznacznego wskazania motywów, którymi kierował się organ, wpisując dany obiekt do rejestru, z tego choćby względu, że wpis do rejestru zabytków stanowi wyjątkowo rygorystyczną formę ochrony. Przyjmując inne stanowisko, dochodzilibyśmy w zasadzie do wniosku, że autonomia decyzyjna organów ochrony konserwatorskiej mogłaby zostać przełamana na rzecz organów władzy sądowniczej, które dokonywałyby ewaluacji danego obiektu z punktu widzenia reprezentowania przez niego jeszcze innych cech zabytkowych niż stanowiące podstawę wpisu. Funkcję gwarancyjną pełni natomiast postulat, aby zaistnienie w sprawie przesłanki „utruty wartości zabytkowej” wynikało z całokształtu skrupulatnie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a kontrola sądów administracyjnych skupiała się na badaniu, czy stwierdzenie przez organy występowania tejże przesłanki w konkretnej sprawie rzeczywiście znajduje wystarczające odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym i czy ocena ta nie jest dowolna.

Jedną kwestią jest zły stan zachowania obiektu zabytkowego, generujący konieczność dokonania oceny, czy zniszczony obiekt budowlany posiada nadal walory zabytku, a kolejną, czy obiekt ten w fatalnym stanie technicznym powinien, czy też nie, podlegać rozbiórce, często z uwagi na zagrożenia, które generuje dla ludzi i mienia. Wykładnia art. 13 u.o.z., że przesłanką wykreślenia z rejestru jest wyłącznie całkowite zniszczenie jakichkolwiek wartości, które obiekt posiada, w praktyce może generować ryzyko związane z utrzymywaniem w przestrzeni publicznej obiektów budowlanych stwarzających realne zagrożenie dla otoczenia. Na tym tle Katarzyna Zalasieńska dostrzega podstawowy konflikt powstający między administracją konserwatorską, działającą w interesie publicznym, a właścicielami zabytków. W niektórych przypadkach rzeczywiście racjonalna wydawałaby się rozbiórka (np. ze względu na całkowite zniszczenie elementów konstrukcyjnych), jednak w orzecznictwie dominuje linia orzecznicza przyjmująca, że: „przy ocenie, czy zachodzą przesłanki określone w art. 13 ust. 1 u.o.z., pozwalające na skreślenie zabytku z rejestru, nie bierze się pod uwagę czynnika ekonomicznego”⁹. Niekiedy można spotkać się i ze stanowiskiem, że: „nawet jeśli stan techniczny pozostałości budynku wpisanego do rejestru zabytków nie pozwala na jego odbudowę, a tylko na wyburzenie, nie można go wykreślić z rejestru”¹⁰. W orzecznictwie przyjmuje się również, że „nie jest okolicznością potwierdzającą samoistnie zaistnienie przesłanki określonej w art. 13 ust. 1 u.o.z. konieczność poniesienia nadmiernych i nieuzasadnionych ekonomicznie kosztów prac remontowych, czy też stan zniszczeń w obiekcie”, gdyż nie dowodzi samoistnie utraty wartości zabytkowych tego obiektu¹¹. Problem dostrzega się jednak w tym, że trudno wymagać, aby właściciel przywracał, bez pomocy państwa, życie zabytkowi będącemu

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2017 r., VII SA/Wa 211/17.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2009 r., I SA/Wa 1596/08, niepubl.

¹¹ Wyrok NSA z 21 czerwca 2023 r., II OSK 2207/20, CBOSA.

w tzw. śmierci technicznej, a w ograniczonym zakresie mogą być pomocne mechanizmy finansowania ochrony zabytków z art. 71 u.o.z. (Zalasińska, 2010).

Uwzględnienia jednak wymaga, że zgodnie z art. 13 ust. 2 u.o.z. możliwe jest skreślenie z rejestru części zabytku, a wpis do rejestru zabytków może mieć charakter zakresowy. Tytułem przykładu można wskazać, że w sytuacji, w której wewnątrz obiektu budowlanego zostało zdegenerowane w takim stopniu, że nie wykazuje już walorów zabytkowych, ale wartości te reprezentuje nadal oryginalna substancja budowlana obiektu, obiekt ten może podlegać wpisowi do rejestru zabytków, z wyłączeniem wnętrza budynku. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których wpis obiektu do rejestru obejmuje np. mury obwodowe, bryłę budynku, kompozycję i wykończenie elewacji, podziały stolarki okiennej i drzwiowej zewnętrznej wraz z gruntem pod budynkiem – z wyłączeniem wnętrza budynku. Może bowiem zdarzyć się tak, że mimo utraty wartości zabytkowych przez wewnątrz obiektu budowlanego, jego bryła, forma, kompozycja elewacji czy dekoracja architektoniczna decydują, że jest dziełem architektury, którego zachowanie leży w interesie społecznym. Zabytek w swojej aktualnej formie zachowania, pomimo zniszczenia i zdewastowania wnętrza, jako obiekt autentyczny, może posiadać wartość artystyczną związaną np. z formą budynku, sposobem wkomponowania, wykończenia i dekoracji elewacji, zachowanymi elementami stolarki, czy też wartość historyczną dokumentującą historię lokalną bądź wartość naukową pozwalającą na pełniejsze poznanie historii regionu lub trendów stylistycznych w architekturze. W tym zakresie kluczowe znaczenie w postępowaniu przed organami ochrony konserwatorskiej mają opinie specjalistyczne, w których wykazana zostanie wartość zabytkowa obiektu w złym stanie technicznym. Jeżeli wynika z nich, że zdewastowane elementy budynku nie mają decydującego wpływu na zachowanie tej jego części, która nadal inkorporuje wartości zabytkowe, nie powinno się pozostawić obiektu poza ochroną konserwatorską.

Uwzględnienia wymaga przy tym również odmienny przedmiot postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego w sprawie stanu technicznego obiektu budowlanego i postępowania w przedmiocie wpisu obiektu do rejestru zabytków. W tym drugim postępowaniu stan techniczny obiektu podlega ocenie przez pryzmat jego wartości zabytkowych, których weryfikacja ustrojowo spoczywa na organach ochrony konserwatorskiej. Ekspertyzy techniczne dokonywane z punktu widzenia użytkowego, technicznego i inwestycyjnego wymagają uzupełnienia o opinie eksperckie z zakresu ochrony konserwatorskiej, wykazujące, że istniejący stopień destrukcji obiektu budowlanego jest równoznaczny z utratą posiadanej przez niego wartości zabytkowej. Wskazuje się, że nie można uzależniać ochrony konserwatorskiej obiektu od oceny technicznej osób posiadających uprawnienia budowlane. Inne bowiem kryteria stosuje się względem obiektu w postępowaniu zmierzającym do objęcia obiektu ochroną konserwatorską, a inne w postępowaniach z zakresu prawa budowlanego¹². Podkreśla się w orzecznictwie, że: „zły stan techniczny obiektu, który stanowić może wystarczające uzasadnienie do jego rozbiórki ze względu

¹² Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 3169/18, CBOSA.

na przepisy Prawa budowlanego, nie jest okolicznością potwierdzającą samostanie zaistnienie przesłanki określonej w art. 13 pkt 1 u.o.z.” (pkt 4.3.)¹³. Życie techniczne obiektu w jakimś stopniu zawsze oddziałuje na jego walory zabytkowe, obniżając je nierzadko znacząco, niemniej jednak w orzecznictwie dominuje stanowisko, że „dopóki elementom tego obiektu da się przypisać to, iż stanowią one nadal nośnik wartości mających znaczenie dla historii i kultury, brak jest podstaw do skreślenia obiektu z rejestru zabytków”¹⁴. Podobnie wskazał NSA w wyroku z 18 maja 2022 r., stwierdzając, że „zgodnie z ustawą z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ochronie może podlegać także zdegenerowana substancja nieruchomości, co jest powszechnie przyjętą prawną praktyką nie tylko w Polsce, ale i na świecie. A zatem zdegenerowanie substancji nieruchomości nie musi oznaczać, że utraciła ona cechy zabytku”¹⁵. Sądy administracyjne mają na uwadze, że obiekt nadający się do zachowania „może stać się przedmiotem prac konserwatorskich, które mają na celu zabezpieczenie substancji zabytku i zahamowanie procesów jego destrukcji, jak również w uzasadnionym przypadku prac restauratorskich, które mogą polegać na odtworzeniu tych części obiektu zabytkowego, które on utracił”¹⁶. Zły stan techniczny obiektu nie może przesądzać o jego losach, jeżeli zachodzi możliwość poddania go restauracji lub remontowi. Zdegradowanie substancji budowlanej obiektu podlegającego wpisowi do rejestru zabytków nie może być traktowane jako stan, który miałby podlegać utrzymaniu. Wprost przeciwnie: ochrona zapewniona zabytkowemu obiektowi powinna doprowadzić do zabezpieczenia substancji zabytku i zahamowania procesów jego destrukcji, a więc cele z niej wypływające w założeniu współgrają z potrzebą zniesienia zagrożenia (bezpieczeństwo osób znajdujących się w pobliżu zabytkowego obiektu; NSA, II OSK 2139/21).

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pr.bud., w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Z kolei stosownie do art. 67 ust. 1 Pr. bud., jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Wskazuje się, że drugi z tych przepisów „ma zastosowanie do obiektów nieużytkowanych lub niewykończonych oraz takich, które nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia” (Kosicki, 2023, pkt 1).

¹³ Wyrok NSA z 11 grudnia 2024 r., II OSK 623/22.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2023 r., VII SA/Wa 2192/22.

¹⁵ Wyrok NSA z 18 maja 2022 r., II OSK 1130/19.

¹⁶ Wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., II OSK 2139/21, CBOSA.

Z kolei na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w art. 40 ust. 1 stwierdza się, że na podstawie ustaleń wynikających z kontroli, w przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, wojewódzki konserwator zabytków może wydać kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w określonym terminie, o ile ich charakter nie uzasadnia wydania decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 1. Ten ostatni przepis precyzuje, że wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie w terminie określonym w tej decyzji prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Można powiedzieć, że *ratio legis* art. 66, który ma na celu utrzymanie substancji budowlanej w należytym stanie, odpowiadającym jej funkcjom (Siegień, 2001, s. 288), jest zbieżna z art. 49 ust. 1 u.o.z., jeżeli przez „należity stan odpowiadający jej funkcjom” będziemy rozumieć odpowiednio także zachowanie wartości zabytkowych substancji budowlanej obiektu zabytkowego (wpisanego do rejestru).

Jednym z istotnych problemów w obrębie prawa ochrony zabytków jest wykładnia ww. przepisów Prawa budowlanego oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w sytuacjach, gdy obiekt zabytkowy, którego stan zachowania zagraża ludziom i otoczeniu, nie nadaje się do remontu, ale nie utracił w zupełności walorów zabytkowych. Kolejnym jest, czy wniosków w tym zakresie dostarczy analiza i interpretacja zwrotów oraz sformułowań, którymi posłużył się ustawodawca w przepisach prawa.

Pozostając początkowo w obrębie wykładni przepisów prawa, zaznaczyć należy, że w orzecznictwie wskazuje się, iż fatalny stan techniczny obiektu zabytkowego nie oznacza, że organy orzekające mogą nakładać na dysponenta zabytku obowiązki, które są *de facto* porównywalne z pracami konserwatorskimi zmierzających nie tyle do ratowania zagrożonego zabytku (zahamowania procesu niszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku), ile odtworzenia zabytku według stanu sprzed wpisu do rejestru, do czego w świetle art. 49 ust. 1 u.o.z. nie są uprawnione¹⁷.

Po drugie, istotne pozostaje odniesienie walorów, które reprezentuje aktualnie obiekt w stanie awaryjnym, do wartości, z uwagi na które nastąpiło objęcie ochroną konserwatorską, oraz dogłębna analiza przez organy materiału dowodowego sprawy, w tym rzetelna ocena opinii technicznych oraz opinii podmiotów wyspecjalizowanych w ochronie zabytków. Decyzja organów ochrony konserwatorskiej musi znajdować pełne odzwierciedlenie w gromadzonym materiale dowodowym. Wydaje się, że poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o los zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru w stanie awaryjnym w analizie zwrotów

¹⁷ Wyrok NSA z 21 czerwca 2023 r., II OSK 2273/20, CBOSA.

i sformułowań użytych w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz Prawie budowlanym może nie przystawać do wszystkich stanów faktycznych zdeterminowanych przez rozmaity stan zachowania zabytku, reprezentowanych przez niego/utraconych walorów, możliwości zachowania jego autentyzmu i innych indywidualizujących dany obiekt. Uwzględnić należy bowiem, że „ochrona zabytków jest na tyle szczególną i unikatową dziedziną, w której występują nie tylko różne rodzaje zabytków, prezentujące każdorazowo wartości o odmiennym nasileniu, ale właściwie każdy jeden zabytek stanowi indywidualium, do którego należy stosować indywidualne podejście” (Kowalska, 2018, s. 291). Stąd wynika brak modelowych rozwiązań w analizowanym obszarze. Kluczową rolę odgrywa kontrola przez sądy administracyjne rzetelności postępowania dowodowego przeprowadzonego w sprawie oraz oparcie rozstrzygnięcia administracyjnego na okolicznościach faktycznych w nim wykazanych.

III. ZNACZENIE DIAGNOZY STANU ZACHOWANIA OBIEKTU ZABYTKOWEGO DLA ZAKRESU OCHRONY KONSERWATORSKIEJ

Mimo językowo jasnej treści art. 6 ust. 1 u.o.z., z przepisu tego nie należy wyciągać wniosku o dewaluacji diagnozy stanu zachowania obiektu zabytkowego w procedurze wpisu bądź skreślenia zabytku z rejestru zabytków. Wskazuje się w literaturze, że: „w założeniu procedura skreślenia zabytku z rejestru ma bowiem chronić zabytki zarówno przed nieuzasadnionymi próbami pozbawienia ich ochrony konserwatorskiej, jak i utrzymywaniem tej ochrony pomimo znajdowania się zabytku w złym stanie zachowania (Brudnicki, 2014, s. 257). W orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowano stanowisko, że „wskażana w art. 13 ust. 1 u.o.z. przesłanka skreślenia zabytku z rejestru (zniszczenie obiektu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej) może również równocześnie stanowić przesłankę negatywną wpisu do rejestru zabytków obiektów zniszczonych, znajdujących się w złym stanie technicznym, o ile stan zachowania tego obiektu jest na tyle zły, że nie przedstawia on już wartości historycznej, artystycznej lub naukowej” (Ginter i Michalak, 2016, pkt 5). W przypadku przesłanki skreślenia zabytku z rejestru zabytków, jaką jest zniszczenie powodujące utratę wartości zabytkowych, artystycznych bądź naukowych, zadaniem organu ochrony konserwatorskiej jest ustalenie obecnego stanu zachowania obiektów oraz dokonanie oceny obecnych ich walorów. Wskazówkę w procesie kwalifikacji obiektu budowlanego z punktu widzenia ochrony konserwatorskiej powinna stanowić jego zdolność do zachowania. Zły stan techniczny zabytku nie dyskwalifikuje jeszcze ochrony konserwatorskiej, ale zabytek musi wykazywać zdolność do zachowania. W tym kontekście podkreśla się w judykaturze, że „techniczna możliwość zachowania obiektu zabytkowego w stanie pozwalającym na utrzymanie jego wartości zabytkowych ma charakter decydujący w sprawie skreślenia zabytku z rejestru zabytków”¹⁸.

¹⁸ Wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1813/19, CBOSA.

Kiedy zaś poziom destrukcji obiektu zabytkowego przyjmie taki rozmiar, że w rezultacie obiekt nie reprezentuje już wartości artystycznych, historycznych lub naukowych, ponieważ nie da się go zachować, zabytek kwalifikuje się do rozbiórki. O zaistnieniu przesłanki z art. 13 ust. 1 u.o.z. mówi się przykładowo w przypadku: „śmierci technicznej obiektu, jeżeli dany obiekt utracił w stopniu całkowitym walory użytkowe i architektoniczne, a jego pierwotny wygląd nie jest w chwili obecnej możliwy do rozpoznania; jeżeli remont zabytkowego obiektu wymaga w rzeczywistości przeprowadzenia pełnej jego rekonstrukcji, co zostało potwierdzone opinią biegłych” (Cherka i in., 2010, pkt 4). Elastyczność w podejmowaniu decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru zwiększa przy tym ust. 2 powyższego artykułu, dopuszczający skreślenie z rejestru jedynie części zabytku (Golat, 2004).

Czasem, zwykle wskutek wieloletnich zaniedbań, obiekty zabytkowe ulegają awariom i katastrofom. W literaturze fachowej odnotowuje się, że dochodzi nierzadko „do zniszczenia części, a nawet wszystkich walorów zabytkowych obiektu, a także do sytuacji, kiedy istniejące elementy konstrukcyjne lub wykończeniowe powinny zostać zlikwidowane z uwagi na zagrożenia wynikające z dalszego istnienia. Niekiedy część wad i uszkodzeń obiektu zabytkowego zaczyna na przykład obejmować elementy konstrukcyjne sąsiadujących, użytkowanych segmentów. Realne są sytuacje patowe, gdzie brak odpowiedniej decyzji organu ochrony konserwatorskiej wymusza istnienie obiektu w stanie poważnej awarii, a nawet katastrofy budowlanej” (Hulimka, 2022, s. 33). Jeżeli wskutek zniszczenia obiektu budowlanego utracił on walory zabytkowe, z uwagi na które został objęty ochroną konserwatorską, a przy tym jego istnienie realnie zagraża wystąpieniem poważnej awarii lub nawet katastrofy budowlanej, nie powinno dążyć się za wszelką cenę do utrzymywania stanu prawnego, w którym obiekty te nie nadają się formalnie do likwidacji. Istotną konkluzją wydaje się, że sytuacje te wymagają każdorazowo szczegółowej oceny organu ochrony konserwatorskiej znajdującej oparcie w wyczerpująco zgromadzonym i ocenionym materiale dowodowym. O ile – w świetle art. 6 ust. 1 u.o.z. – zabytki nieruchome podlegają ochronie bez względu na stan zachowania, o tyle niewątpliwie z uwagi na potencjalne zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego organy winny dokonywać kompleksowej oceny w zakresie utrzymywania ochrony konserwatorskiej. Skoro obiekt zabytkowy ma służyć kolejnym pokoleniom, to nie może powodować uszczerbku na zdrowiu, czy wręcz stanowić zagrożenia dla życia¹⁹. Jakkolwiek przyjmuje się – słusznie – że skreślenie zabytku z rejestru stanowi swoistą *ultima ratio*, to nierzadko zdarza się, że katastrofalny stan techniczny obiektu zabytkowego nie pozwala na przeprowadzenie remontu zachowawczego.

Niekiedy przeprowadzone ekspertyzy budowlano-konstrukcyjne wskazują konieczność wymiany niemalże całej konstrukcji lub elementów budowlanych zabytku, tak aby zapobiec katastrofie budowlanej i przywrócić obiektowi podstawowe funkcje użytkowe (Brudnicki, 2014, s. 258). Wówczas może się zdarzyć, że zniszczenie obiektu budowlanego jest tak znaczne, iż jego rekonstruk-

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2021 r., VII SA/Wa 1106/21, CBOSA.

cja nie ma konserwatorskiego uzasadnienia. Zdarza się, że ich remont czy choćby częściowe odtworzenie nie jest możliwe z zachowaniem ich walorów historycznych i kulturowych. Pamiętać należy, że daleko idące ingerencje w materię budowlaną, z której zbudowany jest obiekt, jak i w formy architektoniczne zabudowy, obniżają znacząco jego autentyzm, a ten ma kluczowe znaczenie dla zachowania wartości zabytkowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „za najcenniejszą wartość zabytku uznaje się właśnie jego autentyzm, czyli stopień zachowania oryginalnej substancji. Choć stopień zachowania oryginalnej substancji zabytku nie jest jedynym wyznacznikiem jego autentyzmu, jednak stanowi niewątpliwy wyznacznik i źródło wartości zabytkowych. Kryterium autentyczności, w rozumieniu materiałów, technologii, konkretnych rozwiązań projektowych, nierozzerwalnie związane jest z pojęciem stanu oryginalnego, który pełni rolę dokumentu historycznego i wiąże się z oryginalnością samej substancji”²⁰. Sądy administracyjne odnotowują w szczególności, że „autentyzm to zachowanie oryginalności zarówno materii budowlanej, z której zbudowany jest obiekt, jak i form architektonicznych zabudowy w ich oryginalnym miejscu i oryginalnej skali. Choć w uzasadnionych przypadkach dopuszczalna jest częściowa wymiana, czy uzupełnienie oryginalnej substancji zabytkowej, to jednak ochrona autentyczności zabytku ma kolosalne znaczenie, bowiem zabytek zrekonstruowany, odbudowany, przestaje być pełnowartościowym dokumentem czasu, w którym powstał. Zachowanie pełni wartości zabytku jest więc możliwe tylko wtedy, kiedy utrwała się i konserwuje jego pierwotną materię” (NSA, II OSK 1848/19).

Zmiany w substancji zabytku, nawet drobne, mogą doprowadzić do naruszenia jego autentycznej tkanki, a w konsekwencji pozbawienia przymiotu zabytku (np. pokrycie ścian zewnętrznych zabytkowego budynku okładziną typu siding; Zalasieńska, 2010, s. 143). Brak autentyzmu obiektu przesądza bowiem o utracie wartości zabytkowych. Może zdarzyć się tak, że z uwagi na stopień degradacji i zużycie części substancji zabytku, nie jest możliwe zachowanie pełnego autentyzmu materiału budowlanego, którego istotna część winna być wymieniona i odtworzona, natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, by przy jego odbudowie zachować autentyzm np. pierwotnej formy budynku. W orzecznictwie wskazuje się, że „jeżeli jednak odbudowany obiekt nie będzie zachowywał już oryginalnych elementów, bo ze względów technicznych niemożliwe jest ich zachowanie, powstanie nowego budynku będzie w rzeczywistości jedynie imitowało zabytek. O skreśleniu obiektu z rejestru zabytków powinien decydować rzeczywisty stan obiektu w dniu wydawania decyzji”²¹, wynikający ze specjalistycznej ekspertyzy jednoznacznie wskazującej, czy możliwe jest dokonanie remontu i w jakim zakresie, czy zakres koniecznych do wykonania prac, zwłaszcza konstrukcyjnych, nie spowoduje, że będzie to jedynie rekonstrukcja budynku, która wyeliminuje pozostałe wartości zabytkowe tej budowli. Organ powinien wyjaśnić, opierając się na stosownych dowodach, czy stopień zniszczenia obiektu sam w sobie nie spowodował utraty jego war-

²⁰ Wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1848/19, CBOSA.

²¹ Wyrok NSA z 8 lipca 2021 r., II OSK 2979/18.

tości zabytkowych z powodu braku możliwości przeprowadzenia jego remontu przy jednoczesnym zachowaniu wartości historycznych, mając na uwadze, że „za najcenniejszą wartość zabytku uznaje się stopień zachowania oryginalnej substancji”²². Niekiedy pozostawianie w rejestrze zabytków obiektu zrekonstruowanego, pozbawionego większości zabytkowej substancji, wypaczałoby w istocie sens ochrony konserwatorskiej, w zakresie dotyczącym nie tylko obowiązków właściciela wynikających z art. 5 u.o.z., ale również kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków²³. W judykaturze podnosi się, że „zdefiniowana w art. 7 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ochrona zabytków prowadzić powinna do zrównoważonego zachowania historycznej zabudowy (wyważonego przenikania się przestrzeni współczesnej i zabytkowej) przy założeniu, że o wartości obiektów zabytkowych decyduje przede wszystkim to, iż są one świadectwami określonych znaczeń, minionych lat, historii. Chodzi bowiem o utrwalenie i przekazanie pamięci o ludziach, procesach, wydarzeniach czy wyobrażeniach przez te obiekty w różnorodny sposób reprezentowanych”²⁴. Tym samym w zależności od charakteru zabytku ochrona może wymagać zachowania go w stanie nienaruszonym lub zmiany w sposób ściśle kontrolowany²⁵.

W doktrynie postuluje się złagodzenie dotychczasowego rygoru i przyznanie większej swobody w zakresie rozstrzygania o możliwości skreślenia zabytku z rejestru. W praktyce niejednokrotnie okazuje się, że przesłanki z art. 13 ust. 1 u.o.z. mają zbyt wąski charakter – zdarzają się bowiem sytuacje, gdy skreślenie zabytku z rejestru byłoby uzasadnione, jednakże w danych okolicznościach nie następuje utrata wartości zabytkowych. Postuluje się zmiany procedury skreślenia zabytku z rejestru, tak aby nie funkcjonowała ona w oderwaniu od stanu rzeczywistego, oraz jej uelastycznienie przez lepsze dopasowanie przesłanek do istniejących stanów faktycznych (Brudnicki, 2014, s. 258).

Wydaje się, że z dotychczasowych rozważań wynika, że najcięższym gatunkowo problemem związanym z awaryjnym stanem technicznym zabytku jest to, czy zniszczony obiekt zabytkowy, który posiada nadal – w „jakimś” zakresie – „jakieś” walory zabytkowe, ale z uwagi na katastrofalny stan techniczny nie nadaje się do remontu i zagraża otoczeniu, powinien podlegać wykreśleniu z rejestru zabytków oraz przymusowej rozbiórce. Na tle tego zagadnienia dochodzi do zderzenia dwóch wartości chronionych o znacznym ciężarze gatunkowym: ochrony dziedzictwa kultury oraz życia i zdrowia osób. W prawie ochrony zabytków często dochodzi do konfrontacji interesu społecznego z indywidualnym (reprezentowanym przez właściciela zabytku), w tym przypadku mamy jednak do czynienia z konfliktem w obrębie tej samej kategorii interesu wyrażającego się w odrębnych wartościach chronionych. W próbie udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy wyjść od tego, że przy ocenie, czy

²² Wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1813/19, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1848/19, CBOSA.

²⁴ Wyrok NSA z 7 września 2023 r., II OSK 802/22.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 19 października 2017 r., VII SA/Wa 2746/16, CBOSA.

zabytek w takim stanie zachowania posiada cechy, z uwagi na które powinien zostać zachowany w przestrzeni publicznej – weryfikacji powinny podlegać te wartości, z uwagi na które objęto go ochroną konserwatorską w decyzji o wpisie do rejestru. Już ten zabieg pozwoli wyłonić z grupy zabytków w stanie awaryjnym te z nich, które wymagają utrzymywania ochrony mimo fatalnego stanu technicznego. Po drugie, podkreślenia wymaga, że ocena, co do wykreślenia obiektu w złym stanie technicznym z rejestru zabytków powinna być dokonywana *ad casum*. Z uwagi na dostrzegalny konflikt wartości, które leżą u podstaw wydania decyzji, każdorazowo powinno stosować się mechanizm wyważenia skorelowany z zasadą proporcjonalności. Organ ochrony konserwatorskiej ma wówczas do czynienia z tzw. trudnym przypadkiem, czyli sytuacją, w której wybór rozstrzygnięcia komplikują różnorodność oraz ranga zasad i wartości, które mogą wpływać na jego decyzję. Wykładnia przepisów prawa tylko w ograniczonym zakresie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie o los zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru w stanie awaryjnym. O kierunku rozstrzygnięcia decydować będą konkretne okoliczności faktyczne oraz materiał dowodowy, który musi podlegać kompleksowej ocenie. Wybór rozstrzygnięcia musi zostać oparty na wyczerpującym materiale dowodowym i znajdować w nim potwierdzenie.

IV. ROLA PRAWIDŁOWEJ OCENY MATERIAŁU DOWODOWEGO PRZEZ ORGANY OCHRONY KONSERWATORSKIEJ W ZAKRESIE DIAGNOZY STANU ZACHOWANIA OBIEKTU ZABYTEKOWEGO

Należy zatem podkreślić wyjątkowo istotne znaczenie prawidłowej oceny materiału dowodowego przez organy ochrony konserwatorskiej w zakresie stanu technicznego obiektu zabytkowego. Fakt, iż orzekające w sprawie organy pełnią rolę organów wyspecjalizowanych w ochronie konserwatorskiej zabytków, nie znosi bezwzględnie obowiązujących wymogów wyrażonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego związanych z przyjętym sposobem gromadzenia oraz oceny materiału dowodowego sprawy przez organy administracji publicznej. W judykaturze wskazuje się, że „organy ochrony konserwatorskiej zobowiązane są zatem uwzględnić, że swobodna ocena dowodów, aby nie przekształciła się w ocenę dowolną, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem określonych reguł tej oceny, tj. po pierwsze, opierać się powinna na materiale dowodowym zebranym przez organ, po drugie, powinna być oparta na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego i po trzecie, organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy”²⁶. Ustalenia faktyczne organów ochrony konserwatorskiej o charakterze przesądzającym dla rozstrzygnięcia sprawy opierające się w zasadzie wyłącznie na dokumentacji fotograficznej, z pominięciem przeciwnych wniosków sformułowanych w specjalistycz-

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2024 r., I SA/Wa 1528/24.

nych opiniach technicznych, projekcie budowlanym rozbiórki oraz opinii NID, noszą znamiona dowolnych²⁷. Odmowa udzielenia pozwolenia na rozbiórkę, która abstrahuje od stwierdzonego w opiniach przedłożonych w sprawie katastrofalnego stanu technicznego budynku i zagrożenia, jakie stanowi on dla osób postronnych, przekracza granice uznania administracyjnego. W świetle analizy przepisów materialnoprawnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami widać też wyraźnie, że ustawa ta przyznała organom konserwatorskim możliwość własnej oceny aktualnego stanu obiektu zabytkowego oraz najlepszych sposobów zachowania zabytku i wartości, jakie reprezentuje, co w żadnym wypadku nie oznacza jednak dowolności i arbitralności²⁸.

V. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu uwzględnić należy, że na właścicielu zabytku ciążyą określone obowiązki, które mają na celu ochronę zabytku. Z art. 5 u.o.z. wynika m.in. obowiązek zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Z zasad i celów, jakie wynikają z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie znajduje akceptacji zaniechanie właściciela zabytku, który nie podejmuje stosownych obowiązków celem zabezpieczenia i utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie. Dlatego zaniechania właściciela odnośnie do ciążących na nim obowiązków i doprowadzenie zabytku do ruiny nie może być nagradzane, np. przez wykreślenie zabytku z rejestru zabytków wyłącznie z uwagi na zły stan techniczny zabytku w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Niezależnie bowiem od stwierdzenia, że zabytek znajduje się w bardzo złym stanie technicznym, dla oceny, czy istnieją przesłanki wykreślenia zabytku z rejestru zabytków, istotne jest przeprowadzenie postępowania mającego na celu ustalenie, czy nieruchomości wpisana do rejestru zabytków utraciła walor zabytku (NSA, II OSK 2207/20); nie reprezentuje w aktualnym stanie zachowania wartości wynikających z decyzji o wpisie do rejestru zabytków. Natomiast „stan zagrożenia bytu fizycznego zabytku nieruchomego lub jego dewastacja wymaga aktywnej postawy organów administracyjnych oraz podejmowania przez nie działań prawnych i faktycznych, które odpowiadają definicji zarówno ochrony zabytków, jak i opiece nad nimi” (Drela, 2014, s. 344). W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio (por. art. 50 ust. 3 u.o.z.). W wypadkach, w których decyzja ta nie została wykonana, wojewódzki konserwator zabytków może zdecydować się na egzekucję tego obowiązku

²⁷ Wyrok NSA z 22 listopada 2023 r., II OSK 504/21, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 31 sierpnia 2021 r., II SA/Ol 402/21, CBOSA.

w drodze wykonania zastępczego. Najdalej idącymi środkami nadzoru konserwatorskiego są: czasowe zajęcie oraz wywłaszczenie. „W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, które polega na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Jeżeli zagrożenie, o którym mowa, nie może zostać usunięte, właściciel zabytku może zostać pozbawiony prawa własności danego obiektu” (Zeidler, 2010, s. 188). O ile jednak wskutek dewastacji stanu technicznego, obiekt zabytkowy utracił walory, z uwagi na które został wpisany do rejestru zabytków, a jego utrzymywanie w przestrzeni publicznej stanowi realne zagrożenie dla ludzi i otoczenia, ukształtowany w orzecznictwie rygorystyczny „zasady kontroli stanu zachowania dziedzictwa kultury” (Węgrzak, 2020, s. 171) nie powinien stać na przeszkodzie poddaniu skrupulatnej analizie zasadności utrzymywania dalszej ochrony konserwatorskiej oraz rozbiórki takiego obiektu

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): Anna Górka – 100% (Conceptualization / Konzeptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The author declares no conflict of interest. / Autorka nie zgłosiła konfliktu interesów.

Funding / Finansowanie: The author declares no institutional funding. / Autorka oświadczyła, że nie korzystała z finansowania instytucjonalnego.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The author declares no use of AI tools. / Autorka oświadczyła, że nie korzystała z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: Not applicable. / Nie dotyczy.

References / Bibliografia

- Asman T., i Niewiadomski, Z. (2022). Komentarz do art. 2. W: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz* (s. 16). C. H. Beck.
- Brudnicki, J. (2014). Procedura skreślenia z rejestru zabytków – analiza obecnej regulacji wraz z propozycjami zmian. W: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków* (s. 257–258). Wolters Kluwer.
- Brudnicki, J. (2021, 21 grudnia). Skreślenie z rejestru zabytków. Narodowy Instytut Dziedzictwa. https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/skreślenie-z-rejestru-zabytkow/
- Cherka, M., Antoniuk, A., Elżanowski, F., i Wąskowski, K. (2010). Komentarz do art. 13. W: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz* (pkt 4). Lex.
- Despot-Mładanowicz, A. (2023). Komentarz do art. 2. W: A. Plucińska-Filipowicz i M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz* (pkt 1). Lex.
- Drela, M. (2014). Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków. W: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków* (s. 363–371). Wolters Kluwer.
- Gerstenblith, P. (2004). *Art, cultural heritage and the law: Cases and materials*. Carolina Academic Press.
- Ginter, M., i Michalak, A. (2016). Komentarz do art. 13. W: M. Ginter i A. Michalak (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz* (pkt 5). Lex.

- Golat, R. (2004) Komentarz do art. 13. W: R. Golat (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. Lex.
- Górská, A. (2017). Glosa do wyr. TK z 25 maja 2016 r., Kp 2/15. *Santander Art and Culture Law Review*, 1(3), 175–188. <https://doi.org/10.4467/2450050XSNR.17.011.7383>
- Gwardzińska, Ż. (2019). *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Hulimka, J. (2022). Zabytkowe budynki w stanie awaryjnym. *Przegląd Budowlany*, 93(3–4), 28–33.
- Hutt, S. (2004). Cultural property law theory: A comparative assessment of contemporary thought. W: J. R. Richman i M. P. Forsyth (red.), *Legal perspectives on cultural resources* (s. 17–36). Altamira Press.
- Kowska, E. (2018). *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kosicki, A. (2023). Komentarz do art. 67. W: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz* (pkt 1). Lex.
- Narodowy Instytut Dziedzictwa. (2017). *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*. <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTEKOW-NIERUCHOMYCH.pdf>
- Pabisiak, E. (2014). Nadzór konserwatorski – propozycje zmian ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków* (s. 343–353). Wolters Kluwer.
- Sax, J. (2001). *Playing darts with Rembrandt: Public and private rights in cultural treasures*. University of Michigan Press.
- Siegień, J. (2001). *Prawo budowlane. Komentarz*. C. H. Beck.
- Szkiładź, H., Bik, S., Pakosz, B., i Szkiładź, C. (red.). (1981). *Słownik języka polskiego* (tom 3). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Węgrzak, M. (2020). *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Zalasińska, K. (2010). *Ochrona zabytków*. Lex.
- Zalasińska, K. (2020). *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. C. H. Beck.
- Zeidler, K. (2010). *Leksykon prawa ochrony zabytków*. C. H. Beck.