

Aleksander Pyrzyk*

Ochrona tymczasowa parku, ogrodu lub innej formy zaprojektowanej zieleni zabytkowej objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków w świetle aktualnej wykładni przepisów

Temporary protection of parks, gardens and other forms of designed historic greenery covered by the proceedings for entry into the register of monuments in case of the current interpretation of the regulations

Abstract. The temporary protection of parks, gardens, or other forms of designed historic green spaces that are subject to proceedings for registration in the heritage register is currently regulated by Article 10a of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments. This provision, introduced by the 2017 amendment, has been the subject of numerous discussions, doctrinal disputes, and statements by the Commissioner for Human Rights. Over the years, the jurisprudence has developed a number of analyses of the interpretation of this provision, which has not been amended to this day. This article focuses on parks, gardens, and other forms of historic greenery that have been included in the proceedings for registration in the heritage register. Starting from a narrow issue allows for a better understanding of the importance of the problem being dealt with, drawing attention to a more universal issue – relating to the proceedings for the registration of other properties listed in Article 6(1)(1) of the Act of 23 July 2003 on the Protection of Monuments and the Care of Monuments.

The analysis of the application of Article 10a of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments is preceded by an explanation of the rationale for introducing the regulation. Then, the discussion turns to the practical functioning of this provision. The practice of applying temporary protection, along with numerous rulings by administrative courts, highlights both the strengths and weaknesses of the provision. Over the years, solutions have been found to the doctrinal disputes discussed in this article. Moreover, certain

* Jagiellonian University in Krakow, Poland | Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6460-0596>, e-mail: aleksander.pyrzyk@gmail.com.

interpretative doubts or the lack of regulation on all issues crucial for the protection and preservation of heritage are also addressed, along with proposals for legislative changes in the future.

Keywords: protection of monuments – historic garden – temporary protection

Wprowadzenie

Nowelizacja z 22 czerwca 2017 r. Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ w art. 10a wprowadziła przepis określany potocznie jako „ochrona tymczasowa” zabytku. Celem wprowadzonej nowelizacji było zabezpieczenie przed zniszczeniem obiektu pretendującego o wpis do rejestru zabytków, zanim ten będzie korzystał w pełni z ochrony, jaką przewiduje u.o.z.o.z. To właśnie obawa przed zniszczeniem danego obiektu, który został wytypowany do objęcia ochroną prawną w imię interesu społecznego, przyświecała ustawodawcy w stworzeniu tego przepisu. Przepis art. 10a u.o.z.o.z. wszedł w życie 9 września 2017 r., a jego funkcjonowanie na przestrzeni lat wciąż wiąże się z szeregiem kontrowersji.

Przepis ten stał się przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich², analiz doktryny, wreszcie – szeregu orzeczeń sądów administracyjnych. Na przestrzeni lat funkcjonowania pewne spory doktrynalne uległy dotarciu, a praktyka organów konserwatorskich doprowadziła do wypracowania rozwiązań związanych z wykładnią prawa. Niemniej przepis ten wciąż budzi spore emocje, a potrzeba uregulowania wypracowanej praktyki (rozwiązania wciąż pozaustawowego) oraz niedomówień, jakie przepis ten rodzi, wydają się kluczowe w kontekście następnej nowelizacji bądź zmiany u.o.z.o.z. Omawiany problem prawny został zawężony w ramach niniejszego opracowania do zabytków będących parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z.o.z.). Przybliżona praktyka funkcjonowania omawianego przepisu ma za zadanie zilustrować problematykę omawianego zagadnienia w celu zaproponowania zmian

¹ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1292), dalej „u.o.z.o.z.”.

² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 VI 2019 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 IV 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 VI 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 XII 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP).

najkorzystniejszych. Skupienie się w niniejszym opracowaniu nad problematyką stosowania art. 10a u.o.z.o.z. z perspektywy parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni jest wyłącznie punktem wyjścia dla dyskusji nad potrzebą zmian o wymiarze uniwersalnym dla całego systemu ochrony zabytków.

Powodem, dla którego ustawodawca postanowił wprowadzić ów przepis, była wieloletnia praktyka wojewódzkich konserwatorów zabytków, a raczej zespołów pracowników wykonujących pracę w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków, którzy w chwili wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków obserwowali coraz to częstsze przejawy prowadzące do unicestwienia przedmiotu potencjalnej stałej ochrony. Te wyjątkowo niekorzystne zachowania, które w dobie coraz szybszego przepływu informacji szybko stały się inspiracją dla innych uczestników procesu inwestycyjnego, spowodowały nasilenie się niekorzystnego procederu. Zazwyczaj sprawy te były bardzo zbliżone do siebie, dzięki czemu można pokusić się o stworzenie swoistego modelu działania, jaki miał miejsce. Historia rozpoczynała się od pojawienia się oferty na rynku nieruchomości. Ta bardzo często składała się ze zrujnowanego budynku mieszkalnego oraz ponadprzeciętnie dużej nieruchomości gruntowej, w innym wypadku był to równie zrujnowany obiekt mieszkalny, lecz położony w bardzo korzystnej lokalizacji. Nieruchomości te zazwyczaj łączył fakt, że w danym miejscu były od zawsze, tworząc wraz z upływem czasu tkankę danego miejsca. Obiekty te z punktu widzenia rynku nieruchomości łączyły również pewne cechy wspólne: niska cena lub wysoki potencjał inwestycyjny – często związany z perspektywą wyburzenia istniejącego obiektu i zintensyfikowania zabudowy. Po czasie dochodziło do zawarcia umowy sprzedaży, powstawał projekt budowlany, a nowy właściciel nieruchomości przystępował do prac związanych z przygotowaniem terenu pod inwestycję. Wówczas lokalna społeczność, przerażona wizją bezpowrotnej utraty lokalnego dziedzictwa, podejmowała wszelkie działania, które wskazywały na potrzebę ochrony danego obiektu. Presja społeczna stawała się impulsem do działania wojewódzkiego konserwatora zabytków (WKZ), który jako jedyny mógł uchronić dane miejsce przed bezpowrotną utratą. Zazwyczaj zlecał on Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (NID) przygotowanie opinii o zasadności dokonania wpisu do rejestru zabytków bądź taką opinię przygotowywał wraz z zespołem specjalistów zatrudnionych w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków. Następnie – w zależności od rezultatu przeprowadzonych badań – postanawiał wszcząć

postępowanie o wpis do rejestru zabytków. W kolejnym etapie inwestor, dowiedziawszy się o wszczęciu postępowania o wpis do rejestru zabytków, chcący za wszelką cenę wykonać planowaną inwestycję, dochodził do wniosku, że jedyną przeszkodą stojącą na jego drodze jest obiekt, który za krótką chwilę może zostać zabytkiem rejestrowym, dlatego decydował się na pozbawienie go cech zabytku lub na całkowite unicestwienie. Na teren objęty postępowaniem o wpis do rejestru zabytków zazwyczaj wjeżdżała koparka lub inny ciężki sprzęt budowlany, a przyszły zabytek w mgnieniu oka przestawał istnieć. Postępowanie o wpis do rejestru zabytków w związku z brakiem przedmiotowym zostawało umarzane, a w lokalnej społeczności pozostawał wyłącznie żal spowodowany utratą cennego obiektu, stanowiącego o tożsamości lokalnej. Opisany syntetycznie przebieg zdarzeń, z początku incydentalny, stał się praktyką inwestorów. Koszt szybkiego usunięcia potencjalnej „przeszkody”, jaką byłby przyszły zabytek, był wpisywany w koszt inwestycji. Praktyka ta stała się na tyle powszechna, że wprowadzenie ochrony danego obiektu pretendującego do objęcia go ochroną prawną było jedynym rozwiązaniem, które stało się koniecznością. W tym miejscu pojawia się pytanie o „moralną” zasadność dokonywania wpisu do rejestru zabytków, jaki miał miejsce w opisanym przypadku. Argumenty są dwojake i zależą od punktu widzenia. Z perspektywy inwestora powszechnym argumentem było podważenie dokonania wpisu do rejestru zabytków w chwili podejmowania czynności zmierzających do zrealizowania inwestycji wobec obiektu, który przez lata był zaniedbany i dotychczas nie korzystał z ochrony. Z punktu widzenia lokalnej społeczności podkreślana była powolność postępowania o wpis do rejestru zabytków, przez co zanim doszło do wydania decyzji ostatecznej, obiekt przestawał istnieć. Wynikało to przede wszystkim z braków personalnych w urzędach ochrony zabytków i jednoczesnego obciążenia kadry pracowniczej³. Rozwiązanie tego problemu nie tylko przyspieszyłoby postępowanie o wpis do rejestru zabytków, lecz także na wczesnym etapie doprowadziłoby do właściwego rozpoznania i określenia zabytkowego zasobu gminy, co przynajmniej częściowo wyeliminowałoby dokonywanie wpisu do rejestru zabytków na etapie procesu inwestycyjnego. Jednak dokonywanie wpisu do rejestru zabytków po rozpoczęciu procesu inwestycyjnego nie jest przypadkiem

³ J. Ślugocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 261–262.

odosobnionym na tle innych krajów. Praktyka wpisywania obiektów do rejestru zabytków w chwili rozpoczęcia procesu inwestycyjnego jest powszechna we wszystkich krajach z rozwiniętym systemem ochrony zabytków. W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii, które stanowi jeden z przykładów konsekwentnej i ciągłej ochrony zabytków, takie przypadki nie są jednostkowe – pojawienie się inwestora na terenie historycznego obiektu powoduje tak duże poruszenie lokalnej społeczności, że prace zostają wstrzymane, a obiekt zostaje objęty ochroną prawną⁴. Problem ten uniwersalnie można sprowadzić do wyobraźni i natury człowieka – dopóki obiekt, z którego lokalna społeczność wywodzi swą tożsamość, spokojnie stoi, to nikt nie zastanawia się, czy jest on objęty ochroną, czy też nie. Dopiero realne zagrożenie budzi naturalny instynkt obrony, czego konsekwencją jest zaangażowanie wszystkich możliwych środków, aby obiekt ten objąć ochroną.

Omawiana w niniejszym opracowaniu problematyka ochrony tymczasowej, ustanowionej w art. 10a u.o.z.o.z., została celowo zawężona do ochrony parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni, będących jednym z rodzajów zabytków wskazanych w wyliczeniu przykładowym⁵. Oprócz wyliczenia wskazanego w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z.o.z. zamiennie będzie używane określenie „ogród historyczny”. Wypracowane ono zostało na łamach Karty Florenckiej⁶ i chociaż stanowi definicję *soft law* z prawa międzynarodowego publicznego, to w pełni oddaje problematykę omawianego zagadnienia. Zabytkowa zielen zaprojektowana jest zasobem zabytkowym innym niż większość zabytków wymienionych w art. 6 u.o.z.o.z. Zabytki te składają się z materii żywej, podlegającej ciągłym przemianom podyktowanym cyklem życia⁷, zatem wyodrębnienie tego rodzaju zabytku spośród innych zabytków „martwych” wydaje się działaniem uzasadnionym.

⁴ J. Sales, *Shades of Green: My Life as the National Trust's Head of Gardens. Negotiating change – Care, Repair, Renewal*, London 2018, s. 250.

⁵ „Przedmiot ochrony konserwatorskiej, jakim jest zabytek sztuki ogrodowej, ma specyficzny charakter. W przypadku założenia parkowego stopień zachowania oryginalnych nasadzeń nie jest czynnikiem decydującym o jego wartości, bowiem istotny w przypadku tego rodzaju zabytku jest przede wszystkim stopień zachowania formy, tj. oryginalny i czytelny sposób kształtowania przestrzeni parkowej i jej wpływ na kształt otaczającego krajobrazu” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 6 VIII 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 24/20, LEX nr 3157687.

⁶ *The Florence Charter* 1981, <https://www.icomos.ch/fileadmin/downloads/organisation/assembly/statementonflorencecharterworkshopfinal22july2016.pdf> (dostęp: 11 II 2025).

⁷ J. Sales, op. cit., s. 231.

Również fakt, że mamy do czynienia ze stosunkowo dużym obszarem, na terenie którego lokowano wszelkie założenia parkowe, ogrodowe i inne formy zieleni zabytkowej, ten pozostaje miejscem intratnym pod wszelkie potencjalne inwestycje – w szczególności deweloperskie.

1. Zakres czasowy i przedmiotowy stosowania art. 10a u.o.z.o.z.

Przywołana nowelizacja z 2017 r.⁸ wprowadziła przepis art. 10a u.o.z.o.z. o treści:

1. Od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytku do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku.
2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie.
3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa.

Rozpoczynając analizę niniejszego zagadnienia, należy podkreślić nomenklaturę użytą w omawianym przepisie. Ustawodawca wprost wskazuje na definicję zabytku w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Jednak objęcie ochroną prawną następuje na podstawie: wpisu do rejestru zabytków, wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznaniu za pomnik historii, utworzenia parku kulturowego, a także poprzez ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego⁹ – są to wszystkie formy sprawowania ochrony zabytków na jakie wskazuje ustawodawca. W przytoczonym zamkniętym wyliczeniu art. 7 u.o.z.o.z. nie znajdziemy punktu, który odnosiłby się bezpośrednio do art. 10a u.o.z.o.z. Wyliczenie z art. 7 u.o.z.o.z. wskazuje trwałe formy ochrony zabytków, w tym wpis

⁸ Ustawa z dnia 22 VI 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1595).

⁹ Art. 7 u.o.z.o.z.

do rejestru zabytków (art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z.), więc zrozumiałe wydaje się pominięcie w katalogu ochrony, jaka następuje z mocy prawa od chwili wszczęcia postępowania (art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z.), obejmując ochroną prawną zabytek niewpisany (jeszcze) do rejestru zabytków. Zatem w świetle obowiązującego prawa formy ochrony zabytków można podzielić na trwałe formy ochrony zabytków, wyliczone w art. 7 u.o.z.o.z., oraz temporalne formy ochrony zabytków, ustanowione na czas trwania postępowania, a wyliczone w art. 10a u.o.z.o.z.

Przepis art. 10a ust. 1, wskazuje, że: „[p]rzy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się [...]”. Zatem otrzymujemy informację wprost, że nie mamy do czynienia jeszcze z zabytkiem rejestrowym, ale już z zabytkiem – a nie zwykłym obiektem pozbawionym cech „zabytkowości”. To podkreślenie nazewnictwa jest istotne z punktu widzenia argumentacji, gdy w czasie postępowania administracyjnego, w którym przedmiotem rozpoznania jest nieruchomości objęta ochroną z art. 10a u.o.z.o.z., strona umniejsza znaczenie nieruchomości zabytkowej, wskazując, że ta zabytkiem nie jest. Również brak rozróżnienia nazewnictwa stał się przedmiotem dyskusji sądowoadministracyjnej. Przewarżająca część orzeczeń sądów administracyjnych słusznie używa definicji zaczerpniętej z literalnego brzmienia przepisu, określającej przedmiot ochrony tymczasowej jako *zabytek*¹⁰, lub określenia neutralnego, takiego jak *wpis obiektu do rejestru zabytków*¹¹, natomiast

¹⁰ Orzeczenia posługujące się określeniem *zabytek* w kontekście omawiania obiektu objętego postępowaniem o wpis do rejestru zabytków: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 28 IX 2018 r., sygn. akt II OZ 919/18, LEX nr 2553504; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1289/18, LEX nr 3074302; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1288/18, LEX nr 3074287; wyrok WSA w Poznaniu z 3 IV 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 870/18, LEX nr 2654276; postanowienie NSA z 28 VIII 2019 r., sygn. akt II OSK 2054/19, LEX nr 2715109; wyrok NSA z 20 XI 2019 r., sygn. akt II OSK 2980/18, LEX nr 3367945; wyrok NSA z 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2279/19, LEX nr 3034285; wyrok NSA z 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2278/19, LEX nr 3034324; wyrok NSA z 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2169/19, LEX nr 3487095; wyrok WSA w Warszawie z 29 IV 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 3110/19, LEX nr 3292730; wyrok WSA w Rzeszowie z 8 IX 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 39/21, LEX nr 3226228; wyrok WSA w Warszawie z 19 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 382/21, LEX nr 3319455; wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, LEX nr 3349632; postanowienie WSA w Warszawie z 7 V 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 703/24, LEX nr 3765090; wyrok NSA z 22 V 2024 r., sygn. akt II OSK 2019/21, LEX nr 3757621; postanowienie NSA z 13 VIII 2024 r., sygn. akt II OSK 1370/24, LEX nr 3752178; postanowienie NSA z 10 XII 2024 r., sygn. akt II OSK 2643/24, LEX nr 3821022.

¹¹ Orzeczenie posługujące się określeniem neutralnym: wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 743/23, LEX nr 3619394.

inne określenia, takie jak „zabytek” (celowo zapisany w cudzysłowie), *dany obiekt* (z celowym pominięciem określenia *zabytek*), lub *potencjalna substancja zabytkowa* – pojawiają się incydentalnie¹². Stosowanie literalnego brzmienia nazewnictwa obiektu objętego ochroną tymczasową jako zabytku, a nie „przyszłego zabytku”, w zgodzie z treścią przepisu wydaje się słuszne. Podkreślić należy, że obiekt wytypowany do wpisu do rejestru zabytków jest zabytkiem, wprawdzie nierejestrowym, ale przymiot zabytkowości posiada. Nie znaczy to jednak, że z mocy prawa jako zabytek będzie on korzystał z ochrony. Istnieją bowiem zabytki, które z ochrony nie korzystają, i te, które są „dziełem człowieka lub związane [są] z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.), a które to ustawodawca obejmuje ochroną. W doktrynie w pierwszych latach obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. pojawiła się pewna niejednoznaczność, czy mamy do czynienia już z zabytkiem czy też z obiektem o cechach zabytku”¹³. Ta wątpliwość była zapewne podyktowana niepewnością rezultatu postępowania administracyjnego – zabytek zapewne zostanie wpisany do rejestru zabytków, natomiast obiekt o cechach zabytkowych w drodze toczącego się postępowania został zdeprecjonowany, a w rezultacie nie został objęty ochroną. Wydaje się jednak, że wyspecjalizowany organ konserwatorski, ze swoją kadrą o wiedzy specjalistycznej z zakresu zabytkoznawstwa, nierzadko posilający się niezależną opinią NID (aczkolwiek ta nie jest wymogiem formalnym), wszczynając postępowanie o wpis obiektu do rejestru zabytku, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością wpisze wytypowany obiekt do tegoż rejestru. Również dokonywanie rozróżnienia na zabytek oraz obiekt o cechach zabytkowych (w domyśle nie zabytek) na etapie prowadzonego postępowania administracyjnego wydaje się niewłaściwe, ponieważ przesądzałoby rezultat toczącego się postępowania. Również w związku z zastosowanymi ograniczeniami co

¹² Orzeczenia posługujące się innym określeniem w kontekście omawiania obiektu objętego postępowaniem o wpis do rejestru zabytków: wyrok WSA w Warszawie z 14 VIII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 574/19, LEX nr 2739863; wyrok WSA w Warszawie z 29 I 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1549/20, LEX nr 3230077; wyrok WSA w Warszawie z 21 IV 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 230/21, LEX nr 3265774; wyrok WSA w Warszawie z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506; wyrok WSA w Warszawie z 12 IV 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2547/21, LEX nr 3354561.

¹³ K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 41.

do nieruchomości (o czym mowa poniżej) rozróżnienie takie mogłoby spowodować podważanie zasadności stosowania omawianej regulacji prawnej. Stworzenie pewnej fikcji prawnej, w której już na etapie wszczęcia postępowania mamy do czynienia z pełnoprawnym zabytkiem, a udowodnienie, że tak nie jest, może to założenie przekreślić – wydaje się słuszne z punktu widzenia nie tylko literalnego brzmienia przepisu, ale również funkcji omawianego rozwiązania. Podkreślenia wymaga fakt, że mamy do czynienia z materią niezwykle delikatną, której zachowanie leży w interesie społecznym. Zatem pewnego rodzaju dewaluowanie postępowania administracyjnego poprzez używanie odrębnego nazewnictwa może sprowadzać zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie zagrożenie dla dóbr kultury.

Pewnym niedopatrzeniem ustawodawcy jest wskazanie w art. 10a u.o.z.o.z. wyłącznie na wpis zabytku do rejestru zabytków. Jednak w trakcie postępowania o wpis do rejestru zabytków, w szczególności zabytków obszarowych – jak parki, ogrody i inne formy zieleni zabytkowej, z racji ich powiązań widokowych, wielokrotnie jednocześnie dokonuje się wpisu do rejestru zabytków również ich otoczenia. Ustawodawca zdefiniował wprost *otoczenie* w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z., wskazując, że jest to „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.” Paradoksalnie, przez niedopatrzenie ustawodawcy, pomimo prawidłowego wszczęcia postępowania art. 10a u.o.z.o.z. nie będzie miał zastosowania wobec otoczenia¹⁴, które wielokrotnie jest kluczowym elementem dla zachowania autentyzmu chronionej kompozycji ogrodu historycznego. Niestety trudno mówić w tym wypadku o możliwości zastosowania wykładni rozszerzającej i wskazać, że wszczęcie postępowania obejmującego wpis do rejestru zabytków otoczenia, który z definicji zabytkiem nie jest, miałoby powodować automatyczne aktywowanie art. 10a u.o.z.o.z. Ograniczenie, jakie nakłada omawiany przepis, jest bardzo dotkliwe dla właściciela nieruchomości, powodując szereg ograniczeń. Te jednak są ustalone w imię ochrony interesu publicznego, jakim jest ochrona zabytków. Nie sposób jednak kreować nowych ograniczeń, które chociaż z logicznego punktu

¹⁴ Na temat wyłączenia art. 10a u.o.z.o.z. w otoczeniu zabytku 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. 53–54.

widzenia w omawianym przypadku wydają się słuszne, to nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa: niedopuszczalne jest bowiem tworzenie ograniczeń pozaustawowych w dysponowaniu nieruchomością. Zatem postulatem *de lege ferenda* powinno być wskazanie na zakres ochrony tymczasowej również otoczenia wokół lub przy zabytku – kluczowego dla ochrony m.in. ogrodów historycznych.

Zakres przedmiotowy ochrony tymczasowej określony zostaje w zawiadomieniu konserwatora zabytków o wszczęciu postępowania. Zawiadomienie powinno precyzyjnie określić przedmiot ochrony i zakres prowadzonego postępowania. Wskazanie numeru działek ewidencyjnych, jeżeli zakres postępowania ma być mniejszy, powinien zostać wyraźnie zaznaczony w zawiadomieniu. Jeżeli zakres prowadzenia postępowania nie został zawężony, a wskazano np. na całą działkę ewidencyjną, to zakres ochrony tymczasowej będzie obejmował cały obszar działki ewidencyjnej w jej granicach. Aby w sytuacjach nagłych (np. dewastacji terenu) móc szybko ustalić zakres ochrony, korzystnym rozwiązaniem byłoby dołączenie do zawiadomienia o wszczęciu postępowania o wpis do rejestru zabytków mapy obrazującej zakres prowadzonego postępowania. Oczywiście jest, że zakres postępowania wskazany w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania może być odmienny od zakresu ochrony ustalonego w finalnej decyzji administracyjnej, co ma miejsce szczególnie w przypadku założeń parkowych i ogrodowych. Niemniej zakres prowadzonego postępowania, ustalany w sposób uznaniowy, powinien być poparty stosowną wiedzą i badaniami przeprowadzonymi przez wyspecjalizowany organ konserwatorski, tak aby zminimalizować nadmiar ograniczeń, jakie niesie za sobą art. 10a u.o.z.o.z., w szczególności z racji braku możliwości zaskarżenia samego wszczęcia postępowania.

Jeżeli w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego o wpis nieruchomości do rejestru zabytków działka ewidencyjna objęta postępowaniem uległa podziałowi, to należy uznać, że zakres ochrony tymczasowej obejmuje wszystkie nieruchomości powstałe z podziału działki wymienionej w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W tym miejscu problematyczne wydaje się ustalenie procedury podziału nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków – ustalenie, czy taki podział powinien wymagać zgody konserwatora zabytków w świetle obowiązujących przepisów nie jest jednoznaczne. Art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.o.z. wskazuje, że pozwolenia WKZ wymaga dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru

zabytków. W tym wypadku mamy jednak do czynienia z zabytkiem nierejestrowym. Przepis art. 10a u.o.z.o.z. mówi o zakazie dotyczącym podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Jednak sam podział nieruchomości nie jest działaniem faktycznym, prowadzącym bezpośrednio do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku – to dopiero działania takie jak wprowadzenie odmiennych programów konserwacji zabytku, postawienie ogrodzenia są działaniami niekorzystnymi dla jednolitego obszaru zabytkowego. Niemniej dopuszczenie do podziałów nieruchomości w trakcie toczącego się postępowania jest działaniem niekorzystnym dla zabytku, który ma w przyszłości korzystać z ochrony rejestrowej. To przeoczenie powinno zostać skorygowane poprzez wprowadzenie zakazu dokonywania podziału nieruchomości w trakcie toczącego się postępowania lub poprzez rozwińcie art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.o.z. – dodanie możliwości uzgadniania podziału nieruchomości przez WKZ, co pozwoliłoby uniknąć niekorzystnych podziałów nieruchomości, wbrew obowiązującym zasadom ochrony zabytków.

Zakres czasowy obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. co do zasady nie budzi większych wątpliwości. Jego obowiązywanie aktywuje się z mocy prawa wraz z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁵. Ustawodawca pomimo ingerencji w sferę własności nie przewidział wydania specjalnej decyzji, która powodowałaby ograniczenia prawa własności. Ten automatyzm działania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. podyktowany jest potrzebą szybkiego działania prewencyjnego, które wynika z obawy przed zniszczeniem zabytku, zanim ten znajdzie się w rejestrze.

Aby powstała ochrona na mocy art. 10a u.o.z.o.z., potrzebne jest wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do wpisania zabytku do rejestru zabytków. Za chwilę wszczęcia postępowania w przypadku prowadzenia postępowania na wniosek strony uznaje się dzień doręczenia przez stronę wniosku o wpis do rejestru zabytków¹⁶, natomiast w przypadku postępowania wszczętego z urzędu uznaje się

¹⁵ Słusznie zauważa E. Skorczyńska, że w związku z brakiem rozstrzygnięcia w Kodeksie postępowania administracyjnego sposobu ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu należy za datę uznać dzień dokonania pierwszej czynności urzędowej w danej sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomi stronę – E. Skorczyńska, op. cit., s. 55.

¹⁶ „W przypadku wszczęcia postępowania na żądanie strony, datą wszczęcia jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.)” – postanowienie NSA z 19 VI 2024 r., sygn. akt II OSK 1032/24, LEX nr 3733027.

chwile zawiadomienia wszystkich stron postępowania. Oczywiście nierzadko zdarza się, że krąg stron postępowania został błędnie ustalony. Dzieje się tak w wypadku omyłki urzędniczej bądź nieaktualnych danych znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków lub w nieaktualizowanej treści księgi wieczystej. Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na słusznym stanowisku, że w przypadku wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków istotny jest fakt powzięcia informacji, że dany obiekt objęty jest postępowaniem o jego wpis do rejestru zabytków. W trakcie postępowania administracyjnego o wpis danego zabytku do rejestru zabytków mogą mieć również miejsce sytuacje, w których dochodzi do niszczenia zabytku przez osoby trzecie niebędące stroną postępowania administracyjnego. Przypisanie im odpowiedzialności karnej za dokonywanie naruszeń (o czym będzie mowa poniżej) będzie zależało od ich świadomości co do ustanowionej ochrony. Zatem należy uznać, że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu ochrona tymczasowa zabytku rozpoczyna się od chwili wszczęcia postępowania, a jej zakres obowiązywania dotyczy wszystkich (*erga omnes*). Innym zagadnieniem może być świadomość obowiązywania ochrony, np. wobec braku skutecznego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Często informacja o wszczęciu postępowania zmierzającego do wpisania do rejestru zabytków danego obiektu jest publikowana na stronie internetowej urzędu WKZ czy na tablicy informacyjnej wspomnianego urzędu. Jednak ustawodawca nie przewidział szczególnego obowiązku zapoznania się z tymi informacjami. Postulatem *de lege ferenda* powinno być obligatoryjne ujawnienie informacji w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Również oznakowanie nieruchomości objętej postępowaniem o wpis poprzez umieszczenie tablic informacyjnych dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego wydaje się działaniem słusznym, które powinno być uwzględnione w przyszłości, a które może pozwolić na zwiększenie świadomości zarówno właściciela nieruchomości, jak i osób trzecich oraz przyczynić się do zachowania zabytku w trakcie sprawowanej ochrony tymczasowej. Rozwiązanie wypracowane na chwilę obecną przez orzecznictwo sądowoadministracyjne w stosunku do ochrony wynikającej z art. 10a u.o.z.o.z. wydaje się właściwe. Judykatura słusznie wskazuje, że dla posiadania świadomości o zakazach wynikających z art. 10a u.o.z.o.z. wystarczy również zawiadomienie innego organu, który poucza o wspomnianym

zakazie¹⁷. Ponadto zdaje się, że powzięcie takiej informacji przez potencjalnego naruszcyciela przepisu (niekoniecznie właściciela nieruchomości) może zostać dokonane także w formie ustnej podczas prowadzenia np. czynności geodezyjnych na nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków czy w innej drodze zakomunikowania tego faktu.

Automatyzm działania art. 10a u.o.z.o.z. wyraża się zarówno w jego początkowej, jak i w końcowej fazie. Przepis aktywizuje się automatycznie z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁸, natomiast przestaje działać również automatycznie, z mocy samego prawa w chwil, kiedy decyzja w danej sprawie stanie się ostateczna (wpisująca bądź odmawiająca wpisu do rejestru zabytków). Przejście przez administracyjny tok instancji do wydania decyzji ostatecznej może trwać bardzo krótko lub wiele lat. Strona (zazwyczaj niezadowolona ze wszczętego postępowania) wielokrotnie neguje długotrwałość ochrony tymczasowej przewidzianej w art. 10a u.o.z.o.z. Orzecznictwo sądowoadministracyjne słusznie stoi na stanowisku, że strona postępowania administracyjnego jest wyposażona w szereg możliwości kontroli przewlekłości postępowania administracyjnego, które mogą zmierzać do rozpoznania sprawy niezwłocznie i wydania decyzji administracyjnej. Jednak praktyka pokazuje pewne niezrozumienie stron postępowań administracyjnych, kiedy np. strona jest mylnie przekonana, że zaskarżenie decyzji WKZ do organu wyższego przekreśla ochronę tymczasową, co „paradoksalnie” *de jure* i *de facto* powoduje jej wydłużenie. Zmiana ochrony tymczasowej następuje w chwili, kiedy decyzja w sprawie wpisu do rejestru stanie się ostateczna – otaczając nieruchomość ochroną na podstawie u.o.z.o.z. bądź nie udzielając nieruchomości tej ochrony. W tym miejscu warto również wspomnieć o przypadku wydania decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. Takie rozwiązanie z punktu widzenia zabytkowych ogrodów historycznych, ze względu na potrzebę prowadzenia

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 18 I 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1358/23, LEX nr 3689243.

¹⁸ „Ustawodawca nie przewidział możliwości zakwestionowania skutku wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków określonego w art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” – postanowienie NSA z 19 VI 2024 r., sygn. akt II OSK 1032/24, LEX nr 3733027.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej „k.p.a.”.

prac pielęgnacyjnych, wydaje się po części słuszne. Jednak pojawia się pytanie, czy działanie to powoduje usunięcie ochrony tymczasowej i aktywowanie ochrony związanej z wpisem do rejestru zabytków, a zatem możliwość wydawania decyzji na np. prowadzenie prac przy zabytku. Rygor natychmiastowej wykonalności nie wiąże się z ostatecznością decyzji administracyjnej, ta może być zaskarżalna do organu wyższej instancji. Zatem z punktu widzenia omawianego art. 10a u.o.z.o.z., obejmującego ochroną prawną nieruchomości do czasu, w którym decyzja w sprawie wpisu stanie się ostateczna, ochrona tymczasowa pomimo wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności nie ustępuje do czasu, w którym decyzja ta stanie się ostateczna. Zatem w niektórych przypadkach – ze względu na interes społeczny – wydanie decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności jest uzasadnione. W omawianym przypadku art. 10a będzie więc miał wciąż zastosowanie. Należy jednak uznać to rozwiązanie za częściowo korzystne. Decyzja z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności spowoduje zastosowanie przepisów u.o.z.o.z. regulujących m.in. wydawanie pozwoleń WKZ na prowadzenie prac np. przy zabytkowej zieleni, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie spowodują one naruszenia lub zmiany wyglądu zabytku²⁰. Działanie takie wydaje się pożądane w szczególności wobec ogrodów historycznych, w których z racji przewlekłości postępowania administracyjnego brak prowadzenia bieżących prac pielęgnacyjnych może prowadzić do zniszczenia lub nawet zatarcia struktury przestrzennej zabytku. Natomiast prowadzenie działań interwencyjnych, takich jak np. wycinka uschniętych drzew, powinno odbywać się wyłącznie w obrębie decyzyjności WKZ jako organu wyspecjalizowanego z pominięciem dualizmu decyzji innych organów administracji publicznej.

²⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506: „[w] związku z tym możliwe, a czasami wręcz pożądane będzie wyposażenie nieostatecznej decyzji o wpisie do rejestru zabytków w rygor natychmiastowej wykonalności. Spowoduje to bowiem nie tyle «zdjęcie» zakazów z art. 10a ustawy, co otworzenie możliwości zastosowania szerszej, bo stricte merytorycznej ochrony konserwatorskiej nad «potencjalnym» jeszcze zabytkiem. Zauważyć wypada, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności i traktowanie decyzji pierwszoinstancyjnej tak, jakby była to decyzja wykonalna, ma ten skutek, że względem zabytku będą mogły zostać wdrożone działania, które mogą prowadzić do ochrony substancji zabytkowej i działania na rzecz jej zachowania”.

2. Praktyka stosowania oraz ułomność art. 10a wobec ogrodów historycznych

Obowiązywanie ochrony tymczasowej z art. 10a u.o.z.o.z. do czasu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej jest dla zabytków korzystne, pod warunkiem ich dobrej kondycji i stateczności. Jeżeli jednak mowa jest o ogrodach historycznych czy o innych formach zabytków, gdzie występuje materia dynamiczna, jaką jest roślinność, lub tam, gdzie statyka zabytku jest w jakikolwiek sposób zachwiana, to wraz z wydłużającym się postępowaniem administracyjnym przepis zapewniający ochronę zabytku może być dla niego szkodliwy, a cel, jakim jest zachowanie zabytku do czasu wydania decyzji ostatecznej wpisującej go do rejestru zabytków, może nie zostać zachowany. Dynamika założeń parkowych i ogrodowych wiąże się z nieustannym umieraniem i odradzaniem. U.o.z.o.z. chroni kompozycję ogrodu historycznego rozumianą jako układ przestrzenny. Doktryna konserwatorska wskazuje na kompozycję przestrzenną: układ alejek, posadowienie budowli i elementów małej architektury, miejsca nasadzeń kwiatowych itp., oraz kompozycję indywidualną rozumianą jako pojedyncze drzewa – solitery, grupy nasadzeń. Elementy te ulegają ciągłej erozji, degradacji czy obumieraniu, a trwałość kompozycji polega na ich ciągłym i konsekwentnym odtwarzaniu w ustalonych ramach, z zachowaniem charakteru miejsca. Jednak objęcie ochroną tymczasową nakłada na właściciela obiektu szereg ograniczeń, traktując poniekąd zielen zabytkową na równi z ruinami zamku, kamienicą przy poznańskim rynku czy stodołą w Chochołowie – pomimo że jest to materia zupełnie inna od materii żywej, jaką jest ogród historyczny. Problem, jaki wiąże się ze stosowaniem art. 10a u.o.z.o.z., pojawia się, kiedy na terenie objętym wpisem obumiera drzewo lub kiedy dochodzi do zmiany stosunków wodnych. Zdarzenia te mogą powodować zagrożenie dla materii, którą chcemy chronić, w takim samym stopniu jak działania zmierzające do jej mechanicznego zniszczenia. Brak działania dla ogrodu historycznego jest również niebezpieczny co podejmowanie czynności dla niego szkodliwych.

Ustawodawca w art. 10a u.o.z.o.z. wskazuje bezpośrednio, że zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Można stwierdzić, że przepis ten w swym literalnym brzmieniu jest logicznie sformułowany, lecz praktyka jego stosowania na przestrzeni ośmiu lat

jego funkcjonowania wydaje się wciąż niedoprecyzowana. Logiczne jest, że w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego o wpis do rejestru zabytków, które nierzadko w sytuacjach spornych potrafi trwać latami, potrzebne jest wykonanie pewnych prac zabezpieczających, naprawczych (koniecznych) czy związanych z bezpieczeństwem użytkowania danego zabytku. Przepis jasno wyraża się, że niedozwolone są te prace, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zatem inne prace, które takiego naruszenia nie powodują, nie są zakazane, a zatem są dopuszczalne. Sprawy, z którymi spotkała się judykatura sądów administracyjnych, dotyczyły w przeważającej mierze wykonania koniecznej instalacji przeciwpożarowej na dworcach kolejowych²¹. W tym wypadku zupełnie zrozumiałą jest interes społeczny wykonania takiej instalacji, czyniącej zadość obowiązującym przepisom. Również prowadzenie prac zabezpieczających, naprawy czy innych czynności koniecznych, które nie dokonują ingerencji w substancję zabytku lub nie prowadzą do zmiany jego wyglądu, może mieć miejsce. W tym miejscu należy mieć w świadomości ust. 3 omawianego art. 10a, który wskazuje na wyłączenie przepisu wobec zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa.

Sprawa komplikuje się w przypadku potrzeby dokonania czynności, które ingerują w substancję zabytku, a także prowadzą do zmiany jego wyglądu, a są konieczne ze względu na inne dobra chronione prawem lub wiążą się z potrzebą zachowania samego przedmiotu postępowania. Takim przykładem jest uschnięte drzewo na terenie założenia parkowego objętego ochroną tymczasową, które może zagrażać innym drzewom bądź obiektom małej architektury czy nawet budynkom. W warunkach obowiązywania ochrony, jaką otrzymuje zabytek rejestrowy, pożądane jest szybkie usunięcie drzewa i w zależności od kompozycji albo wykonanie nasadzeń zastępczych przez posadzenie tożsamego gatunku w miejscu ubytku kompozycyjnego, albo pozostawienie miejsca pustego. Decyzja taka w każdej sytuacji powinna zostać podparta uzasadnionym projektem konserwatora praktyka – w tym wypadku architekta krajo-brazu specjalizującego się w ochronie zielni historycznej. Co jednak należy zrobić w sytuacji uschnięcia drzewa na terenie zabytku, wobec którego toczy się postępowanie o wpis do rejestru zabytków? Ustawodawca wprost zakazuje prowadzenia prac konserwatorskich czy

²¹ Por. wyroki NSA z: 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2169/19, LEX nr 3487095; 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2278/19, LEX nr 3034324; 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2279/19, LEX nr 3034285.

restauratorskich (i innych). Ważąc interes społeczny, jakim jest zachowanie zabytku nierejestrowego do czasu objęcia go pełną ochroną, z interesem indywidualnym, jakim jest wycinka drzewa uschniętego, który również leży w interesie społecznym, słuszne wydaje się stwierdzenie, że takie działanie w tych szczególnych okolicznościach jest nie tyle pożądane, ile wręcz konieczne. Działanie takie należy jednak rozumieć jako interwencyjne – zabezpieczające, a nie konserwatorskie czy restauratorskie. Ustawodawca jednak nie przewidział zindywidualizowanej procedury wydawania decyzji zezwalających na prowadzenie prac przy zabytku objętym ochroną tymczasową. Praktyka wojewódzkich urzędów ochrony zabytków wypracowała pogląd, w świetle którego nie wydaje się decyzji zezwalającej np. na usunięcie drzewa z nieruchomości, ta bowiem może zostać wydana w oparciu o ostateczną decyzję wpisującą obiekt do rejestru zabytków. WKZ w zaistniałej sytuacji wydaje wyłączną opinię, w której wskazuje na słuszność dokonania wycinki drzewa, kierując adresata opinii o wystąpieniu z wnioskiem o zezwolenie na wycinkę drzewa do właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Praktyka ta powstała w związku z brakiem uregulowania kwestii wydawania pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku objętym ochroną tymczasową. Jednak wypracowane w tej materii działanie WKZ nie wydaje się słuszne. Art. 10a u.o.z.o.z. winien być rozumiany jako jeden z elementów ochrony zabytków, który należy łączyć z innymi przepisami u.o.z.o.z.²² Skoro przepis dodany nowelizacją z 2017 r. rozszerza katalog form ochrony zabytków, to logiczne wydaje się, że od chwili wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków nieruchomość ta podlega ochronie (tymczasowej), jaką przewiduje ustawa ją ustanawiająca. Zatem procedura wydania pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku czy usunięcie drzewa z terenu ogrodu historycznego powinna odbywać się zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. z pominięciem potrzeby

²² Słusznie wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506: „[n]ie można istoty art. 10a ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprowadzać do literalnego odczytywania jego treści, gdyż wykładnia literalna, jakkolwiek słuszna i pożądana, jest jednak wyłącznie wstępnym i niejedynym etapem ustalania znaczenia normy prawnej zawartej w danym przepisie prawa. Odczytanie więc wskazanej regulacji w ten sposób, że w wyniku tego zabiegu wyprowadzony zostaje wniosek, że wprowadza ona bezwzględny i nienaruszalny zakaz jakichkolwiek działań przy potencjalnym zabytku, jest z gruntu niewłaściwe. Nie jest to ani cel tego przepisu, ani też istota regulacji. W ramach wykładni funkcjonalnej i celowościowej należy poszukiwać takich rozwiązań prawnych, które oddadzą cel całej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

ubiegania się np. o pozwolenie na wycinkę drzewa do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przy czym zakres stosowania przepisów ustawy musi być skorygowany o przepis szczególny, jakim jest art. 10a u.o.z.o.z. Tworzenie konstrukcji, w których WKZ wydaje opinię, wskazując na obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na prowadzenie prac, sprowadza niebezpieczeństwo dla zabytku nierejestrowego, ponieważ może dojść do sytuacji, w której zostanie wydana decyzja administracyjna na prowadzenie prac sprzecznych z opinią wydaną przez WKZ, a co gorsze, właściciel obiektu objętego ochroną tymczasową, zasłaniając się taką decyzją, przystąpi do wykonania prac – w świetle funkcjonowania w obrocie dwóch sprzecznych ze sobą decyzji administracyjnych. Doprecyzowanie przepisów w tej materii stanowi kolejny postulat *de lege ferenda*, jaki pojawia się w niniejszym opracowaniu. Stworzenie przez ustawodawcę sytuacji, w której z jednej strony penalizuje się brak zabezpieczenia zabytku przed uszkodzeniem (art. 110 ust. 1 u.o.z.o.z.), a z drugiej – zabrania się prowadzenia wszelkich prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku (art. 10a u.o.z.o.z.), jest pewną wewnętrzną sprzecznością w obrębie jednej ustawy. Jednak w razie zaistnienia konfliktu w tej materii, powinno przyjmować się wykładnię na korzyść podjętych kroków zabezpieczających zabytek nierejestrowy jako działań niewymienionych w katalogu działań niedozwolonych z art. 10a u.o.z.o.z., te nie przyczyniają się bowiem do uszczerbku lub zmiany wyglądu zabytku, ale do jego utrwalenia. W każdym wypadku, aby stwierdzić legalność działań, należy odnieść je indywidualnie do omawianego przepisu u.o.z.o.z.

W razie braku uregulowania kwestii wydawania pozwoleń przez WKZ zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. i kontynuowania (skądinąd dziwnego) procederu wydawania opinii, a następnie wnoszenia o wydanie pozwolenia np. na wycinkę drzew czy usunięcia złomów drzew przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mimo objęcia nieruchomości od chwili wszczęcia postępowania przepisami u.o.z.o.z., wydaje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem pozostaje wydanie decyzji administracyjnej z rygiorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. w przedmiocie wpisu zabytku do rejestru zabytków. Zastosowanie tej konstrukcji umożliwia WKZ wydawanie decyzji w zwykłym trybie wnioskowym przewidzianym w u.o.z.o.z. z tym wyjątkiem, że niemożliwe jest uzgodnienie projektu lub rozpatrzenie wniosku, który

mógłby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku w zw. z art. 10a u.o.z.o.z. do czasu wydania ostatecznej decyzji. Rozwiązanie polegające na nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej należy uznać za najkorzystniejsze wyjście z nieścisłości ustawodawcy, które z racji przewlekłości postępowania administracyjnego powinno być stosowane z większą stanowczością przez organ konserwatorski, szczególnie wobec ogrodów historycznych²³.

Sytuacja, w której w obrocie prawnym pozostają decyzje administracyjne sprzeczne ze sobą w zakresie ochrony zabytków, była przedmiotem dyskusji od początku obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. z perspektywy najbardziej drażliwej, a więc wydania decyzji uzgadniającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę w trakcie toczącego się postępowania o wpis do rejestru zabytków. Jednym z kluczowych elementów dyskusji był spór, czy wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków stanowi zagadnienie wstępne w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę²⁴. Jak wspomniano na początku, wielokrotnie w trakcie toczącego się postępowania o wydanie pozwolenia na budowę dochodzi do sytuacji, w której organ konserwatorski, działając samodzielnie bądź pod pewną presją społeczną, postanawia (często słusznie) wszcząć postępowanie o wpis do rejestru zabytków nieruchomości, na której przewiduje się inwestycję budowlaną. W pierwszych latach obowiązywania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. w doktrynie wyraźnie ukształtowały się dwa poglądy. Pierwszy wskazywał, że wszczęcia postępowania

²³ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przewlekłość postępowania w przypadku ogrodów historycznych, z racji zajmowania się materią żywą, której kompozycja winna być rozpatrywana wraz ze zmieniającymi się porami roku, jest nierzadko działaniem korzystnym z punktu widzenia poprawnego rozpoznania dobra chronionego prawem. Słusznie J. Sales podkreśla: „[s]am pogląd, że ogrody można ocenić lub odpowiednio oceniać na podstawie krótkiego spotkania, świadczy o zasadniczym niezrozumieniu ich natury. Każdy ogród składa się z zintegrowanego systemu procesów mniej lub bardziej kontrolowanych przez ogrodników i podlegających zmianom, pogodzie, a także wypadkom, szkodom i chorobom. W zależności od jego charakteru konieczne jest poznanie każdego ogrodu w różnych warunkach i porach roku, zanim zaczniemy rozumieć jego cechy i wartości” (J. Sales, op. cit., s. 27). Dalej Sales wskazuje „[d]o sporządzenia wiarygodnej relacji teoretycznej wydawało się oczywiste, że obok badań archiwalnych potrzebne będą badania terenowe, aby ujawnić pełny rozwój historyczny tego miejsca – zamierzony, przypadkowy, społeczny, biologiczny i środowiskowy. Pomiarowe badania całego terenu, w tym poziomów obiektów stałych i ich pozostałości, drzew i krzewów, dróg i cieków wodnych, były oczywistym pierwszym krokiem” (J. Sales, op. cit., s. 87).

²⁴ Por. E. Skorczyńska, op. cit., s. 56.

w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków nie można traktować jako zagadnienia wstępnego, a postępowanie administracyjne zmierzające do wydania pozwolenia na budowę może się toczyć normalnym trybem, natomiast decyzja, którą wyda organ budowlany, nie będzie mogła zostać skonsumowana w przyszłości²⁵. Drugi pogląd, obecnie dominujący, a z którym zgodny jest również tok wyводу niniejszego opracowania, wskazuje, że skoro wszczęcie postępowania w sprawie wpisania nieruchomości do rejestru zabytków powoduje brak możliwości skonsumowania decyzji w praktyce poprzez wstrzymanie wykonania decyzji zezwalających na wykonanie robót budowlanych, to tym bardziej wszczęcie takiego postępowania powinno stanowić przeszkodę w wydaniu takiej decyzji²⁶. WSA w Gliwicach słusznie podkreślił obowiązek wykładni przepisu art. 10a u.o.z.o.z. w zgodzie z u.o.z.o.z. oraz z ustawą Prawo budowlane²⁷. Zatem skoro uzyskanie pozwolenia na budowę wymaga uzyskania pozwolenia WKZ uzgadniającego projekt budowlany, to brak takiego uzgodnienia uniemożliwia wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę²⁸. Również zwrócić należy uwagę, że sytuacja,

²⁵ Por. np. wyroki WSA w Warszawie z: 14 VIII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 574/19, LEX nr 2739863; 29 I 2021 r. sygn., akt VII SA/Wa 1549/20, LEX nr 3230077.

²⁶ Wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, op. cit.; wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/GI 743/23, op. cit.

²⁷ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418).

²⁸ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/GI 743/23, op. cit.: „[s]kład orzekający opowiada się za drugim z przywołanych stanowisk. Otóż istotnie potencjalne zatwierdzenie projektu budowlanego oraz udzielenie pozwolenia na budowę pozostaje bez wpływu na ochronę udzieloną z mocy art. 10a u.o.z.o.z. Inwestor bowiem mimo dysponowania taką decyzją musi powstrzymać się od podjęcia i prowadzenia robót budowlanych. Zatem wydawać by się mogło, że wszczęcie postępowania w sprawie wpisu obiektu (terenu) do rejestru zabytków nie powinno stanowić przeszkody dla procedowania w materii udzielenia pozwolenia na budowę. Jednak przy wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze także inne uregulowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane. W tym względzie zwrócić należy uwagę na art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., który informuje, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga 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. Kluczowym jest jednak to, że takie pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków winno być uzyskane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 39 ust. 1 u.p.b.). Jak wskazuje Artur Kosicki w komentarzu do tego uregulowania: «Przepis ust. 1 komentowanego artykułu zapewnia zgodność rozwiązań komentowanej ustawy z odrębnymi uregulowaniami w zakresie ochrony dóbr kultury i zabytków. [...] Oznacza to, że decyzję właściwego do spraw ochrony zabytków organu inwestor musi uzyskać zanim wystąpi o pozwolenie

w której w obrocie prawnym funkcjonowałaby decyzja uzgadniająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę bez wymaganego uzgodnienia projektu z WKZ, już po dokonaniu wpisu nieruchomości do rejestru zabytków, powodowałaby niebezpieczeństwo zrealizowania inwestycji niezgodnej z prawem. Niebezpieczeństwo to z punktu widzenia ustawy Prawo budowlane wydaje się „nieduże” – obiekt może nie zostać odebrany przez nadzór budowlany. Jednak z perspektywy u.o.z.o.z. samo przystąpienie do wykonywania robót budowlanych, bez zgody WKZ, może doprowadzić do zniszczenia zabytku, a następnie do jego skreślenia z rejestru zabytków (art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z.). To właśnie ta perspektywa powinna być największą przestrogą dla organów udzielających pozwolenia na budowę na nieruchomości, wobec której wszczęto postępowanie o wpis do rejestru zabytków²⁹.

3. Penalizacja i egzekwowanie art. 10a u.o.z.o.z.

Zakres egzekwowania ochrony tymczasowej w początkowej fazie stosowania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. powodował dosyć spore zamieszanie, z którego na przestrzeni lat wypracowano rozwiązanie zgodne z pierwszymi opracowaniami naukowymi w tej tematyce³⁰. Przedmiotowy

na budowę, a czasami nawet zanim dojdzie do opracowania projektu budowlanego, w którym kwestie przedstawione w stanowisku tego organu muszą być uwzględnione» (A. Kosicki (w:) *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 39). Wymóg uprzedniego uzyskania pozwolenia organu ochrony konserwatorskiej wynika więc m.in. z konieczności uwzględnienia w dokumentacji projektowej wskazań mających zapewnić właściwą ochronę obiektu lub obszaru wpisanego do rejestru zabytków. Wykładnia art. 10a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) wymaga podejścia systemowego, a więc odniesienia jego treści do innych uregulowań, w tym przypadku ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), a w szczególności art. 39 ust. 1. Zestawienie tych przepisów pozwala na wyprowadzenie wniosku, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisu obiektu (obszaru) do rejestru zabytków stanowi przeszkodę dla wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż wynik tego pierwszego warunkuje zakres wymagań formalnych wniosku i wpływa na zakres rozstrzygnięcia”.

²⁹ Poglądu tego nie podziela NSA w wyroku z 18 III 2025 r., sygn. akt II OSK 424/24, LEX nr 3849657. Tym samym judykatura w omawianym zagadnieniu uległa głębszemu podziałowi (nawet w obrębie samego NSA) – por. wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, op. cit. Brak konsekwencji w orzecznictwie pokazuje, jak pilna jest nowelizacja omawianego przepisu.

³⁰ Por. E. Skorczyńska, op. cit., s. 61.

artykuł nie stanowi samoistnej podstawy penalizacji. Oprócz wymienionego katalogu czynności niedozwolonych nie odnajdziemy w nim kar za dokonane naruszenia. Przepis ten, jak słusznie się wskazuje, należy rozumieć jako element systemu ochrony zabytków, który wiąże się z innymi przepisami u.o.z.o.z. Dlatego dokonanie naruszeń wskazanych w art. 10a u.o.z.o.z. podlega m.in. pod przepisy art. 108 ust. 1 u.o.z.o.z. W przepisie tym ustawodawca wskazuje na niszczenie lub uszkodzanie zabytku. Nie rozróżnia przy tym zabytków ze względu na formę ustanowionej ochrony, zatem ścigane są wszelkie działania prowadzące do niszczenia lub uszkodzania zabytku zarówno rejestrowego, jak i nierejestrowego – a zatem objętego ochroną w związku ze wszczęciem postępowania o wpis do rejestru zabytków w katalogu z art. 10a u.o.z.o.z.

Praktyka pokazuje jednak, że ściganie za popełnienie przestępstwa przeciwko zabytkom nierejestrowym napotyka na pewne ograniczenia, które wiążą się ze swoją „egzotyką” omawianego zagadnienia dla organów ścigania, które często nie są świadome istoty oraz zakresu chronionego dobra. Pierwszym problemem, jaki pojawia się na etapie zbierania materiału dowodowego, jest pytanie o obszar objęty ochroną tymczasową. Wydaje się jednak, że zakres wyznaczonej ochrony nie powinien budzić wątpliwości. Jeżeli organ konserwatorski wskazał na obszar działki ewidencyjnej, bez wskazania jej węższego zakresu, to ochrona roztacza się na cały obszar nieruchomości. Sytuacja pozornie komplikuje się, gdy postępowanie doprowadziło do wydania decyzji WKZ wpisującej nieruchomość do rejestru zabytków, wskazując w załączniku graficznym zakres wyznaczonej ochrony. Decyzja ta, zaskarżona do organu wyższego, wciąż nie posiada przymiotu ostateczności – zatem w dalszym ciągu obowiązuje ochrona tymczasowa w zakresie ustalonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Sprawa znów pozornie komplikuje się na etapie wydania decyzji przez organ wyższy – ten może uchylić decyzję WKZ i przekazać ją do ponownego rozpatrzenia WKZ – w postanowieniu może orzec, że zakres ochrony został wyznaczony nieprawidłowo, a organ, rozpatrując sprawę ponownie, powinien wyznaczyć zakres ochrony w szerszym bądź w węższym zakresie. Z punktu widzenia penalizacji nie ma to znaczenia – zakres ochrony wciąż pozostaje w tym samym zakresie obszarowym co wyznaczony we wszczęciu postępowania. Sytuacja jest odmienna wyłącznie, gdy organ wyższy uchyli decyzję WKZ i odmówi dokonania wpisu – wówczas postępowanie kończy się wydaniem

decyzji ostatecznej, a ochrona ustanowiona w art. 10a u.o.z.o.z. automatycznie przestaje obowiązywać.

Również problematyczny wydaje się pewien spór kompetencyjny, jaki powstaje w chwili kontaktu organów ścigania z WKZ. System ochrony zabytków w Polsce przewiduje delegowanie kompetencji WKZ na miejskiego konserwatora zabytków lub podział obszarowy na powiatowych konserwatorów zabytków lub delegatury urzędu WKZ. W chwili naruszenia organy ścigania zazwyczaj kontaktują się z najbliższym miejscowo urzędem WKZ, wskazanym według podziału terenowego. Ten jednak dotyczy zabytków rejestrowych, natomiast wiedzę na temat stanu zachowania w chwili wszczęcia postępowania i zakresu ochrony posiada jednostka WKZ zajmująca się wpisem do rejestru zabytków – której siedziba niekoniecznie musi być tożsama z jednostką zajmującą się nadzorem nad zabytkami rejestrowymi. Błąd w komunikacji może w tym wypadku doprowadzić do pewnego dwugłosu w tej samej sprawie. Wiedza jednostki zajmującej się kontrolą zabytków rejestrowych może być niepełna w porównaniu z wiedzą jednostki zajmującej się wpisem. Zatem organy ścigania powinny kontaktować się z jednostkami wyspecjalizowanymi – zajmującymi się wpisem do rejestru zabytków. Zagadnienie to nie zostało jednak w żaden sposób uregulowane, a wypracowanie odpowiedniego rozporządzenia przerwałoby pewną niespójność podczas działania w sytuacjach nagłych.

Problemem, jaki pojawia się po zauważeniu naruszeń, jest pytanie, czy dane działanie naruszyło art. 10a u.o.z.o.z., a zatem czy doszło do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Ocena tych naruszeń powinna zostać dokonana przez wyspecjalizowany organ konserwatorski, który swą fachową wiedzą jest w stanie ocenić, czy zastały stan faktyczny mieści się w katalogu naruszeń – a więc czy doszło do uszkodzenia, pewnej zmiany czy zepsucia jakiegoś elementu zabytku nierejestrowego lub zmiany jego wyglądu pomiędzy stanem z dnia wszczęcia postępowania a stanem zastanym w chwili dokonania naruszenia. Ocena niedozwolonej materialnej zmiany zabytku nierejestrowego nie powinna budzić większych trudności w ocenie organu konserwatorskiego. Katalog art. 10a u.o.z.o.z. wskazuje również na działania niematerialne (określone jako „podejmowanie innych działań”), których pośrednie działanie przyczynia się do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. W tym miejscu należy upatrywać się wydania

zgody lub decyzji administracyjnej zezwalającej na dokonywanie pewnych naruszeń lub sprowadzenie określonego rodzaju zagrożenia na zabytek nierejestrowy. Przykładem wobec założeń parkowych i ogrodowych może być presja utworzenia drogi publicznej (ale również szlaku pieszego, szlaku spacerowego czy szlaku turystycznego, ścieżki rowerowej i innych) na terenie założenia objętego postępowaniem o wpis³¹. Wydanie zgody na utworzenie szlaku, a tym samym sprowadzenie zagrożenia na zabytek, gdy w wyniku naporu osób trzecich dochodzi do zmiany jego wyglądu (tworzenia wtórnych nawierzchni czy nawet udeptywania terenu) bądź do naruszenia substancji (np. dewastacji roślin przez uszkodzanie ich systemu korzeniowego, zmiany pierwotnego układu komunikacyjnego założenia parkowego, zaśmieciania, przejawów wandalizmu i innych), należy również uznawać za działania nielegalne i zagrożone karą przewidzianą w art. 108 ust. 1 u.o.z.o.z. Natomiast jeżeli organ zarządza również nieruchomością, wobec której jednocześnie toczy się postępowanie o wpis do rejestru zabytków, wówczas zezwolenie na prowadzenie szlaków komunikacyjnych, czy to poprzez wydanie decyzji administracyjnej czy innego rodzaju dorozumiane zgody, ale również dokonanie zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – należy rozumieć jako sprowadzanie niebezpieczeństwa na zabytek, co stanowi naruszenie art. 110 ust. 1 u.o.z.o.z.

Podsumowanie

Od chwili nowelizacji z 2017 r. u.o.z.o.z. art. 10a u.o.z.o.z. wciąż budzi kontrowersje. Wprawdzie na przestrzeni lat judykatura sądów administracyjnych wypracowała słuszną wykładnię wielu elementów przepisu, a kluczowe spory doktrynalne wydają się zażegnane, to jednak w dalszym ciągu niedoskonałość przepisów powoduje potrzebę ich nieustannej wykładni. Podniesione w niniejszym opracowaniu zagadnienia problematyczne powinny zostać poddane dyskusji naukowej, aby wypracować możliwie najkorzystniejsze rozwiązanie dla przyszłej

³¹ Szerzej na temat problematyki dróg publicznych oraz innych ciągów komunikacyjnych na terenie ogrodów historycznych por. A. Pyrzyk, *Droga publiczna a założenie parkowe – konstytucyjna i administracyjnoprawna problematyka ochrony dziedzictwa*, w: *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, pod red. P. Dobosza, A. Kozienia, J. Kotulskiej, A. Pyrzyka, T. Waltosia, Kraków 2024, s. 217 i n.

nowelizacji ustawy. Art. 10a u.o.z.o.z. powstał w odpowiedzi na etycznie nieakceptowalną praktykę inwestorów, dążących za wszelką cenę do realizacji inwestycji nawet kosztem dobra publicznego, jakie miało zostać w niedługim czasie objęte ochroną. Słuszność wprowadzonej regulacji jest niepodważalna. Jednak przepis ten powinien zostać po latach zweryfikowany, tak aby nie budzić żadnych wątpliwości z jego wykładnią oraz umożliwić podejmowanie kroków koniecznych, mających za cel zachowanie chronionego dobra do czasu zakończenia postępowania wpisującego zabytek do rejestru zabytków.

Potrzeba wprowadzenia rozporządzenia wskazującego na dokładny i jednolity sposób określenia przedmiotu ochrony tymczasowej, jak również właściwego oznakowania zabytku, wobec którego toczy się postępowanie o wpis powinny być pierwszymi działaniami, jakie powinien podjąć właściwy minister stojący na czele resortu kultury. Dalsze zmiany ustawy powinny skupić swą optykę na udoskonaleniu przepisu, tak aby ten nie pozostawiał swobody interpretacyjnej, a swym zakresem ochrony obejmował również elementy przedmiotowo istotne dla ochrony zabytku. Udoskonalanie przepisu powinno łączyć się z jego korektą w miejscach sporów interpretacyjnych przy uwzględnieniu poglądów wypracowanych przez judykaturę. Poszerzenie przepisu powinno objąć możliwość wykonywania prac koniecznych przy zabytku pod pełną kontrolą WKZ. Nowelizacja przepisu powinna również rozstrzygnąć spór doktrynalny, jaki powstał w przypadku wydawania pozwoleń na budowę na terenie objętym ochroną, ze wskazaniem na brak możliwości skonstruowania decyzji w praktyce. Wydawanie decyzji administracyjnej, której w założeniu nie można zrealizować ze względu na ochronę z art. 10a u.o.z.o.z., powinno zostać zakazane na poziomie ustawowym, tak aby nie dopuszczać do funkcjonowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą decyzji administracyjnych, nie wspominając o niewłaściwym wydatkowaniu środków publicznych przez zaangażowanie przeciążonej administracji publicznej do wydania decyzji, których realizacja jest niedozwolona na mocy przepisów szczegółowych.

Omawiany przepis art. 10a u.o.z.o.z. powstał w myśl paremii: *leges bonae ex malis moribus procreantur* (dobre ustawy rodzą się ze złych obyczajów), lecz praktyka pokazuje, że wspomniane złe obyczaje – wprawdzie mocno ograniczone – wciąż pojawiają się w trakcie stosowania ustawy. Nieustanne dążenie do prawa doskonałego powinno nas kierować w stronę eliminacji niedomówień oraz niedociągnięć. Prawo, które dotyczy dobra chronionego w interesie społecznym, jakim są zabytki,

powinno być doskonałe, a przynajmniej powinno nieustannie dążyć do doskonałości. Wypracowane rozwiązania warto udoskonalać, aniżeli całkowicie modyfikować. Dorobek judykatury w tej materii pozostaje nieocenionym źródłem wiedzy, w jaki sposób należy udoskonalać przepisy, aby te chroniły zabytki dla przyszłych pokoleń. Problemy, z jakimi spotkało się sądownictwo, czy spory doktrynalne, w jakie samo się wpędziło, powinny zostać dostrzeżone i rozstrzygnięte przez ustawodawcę.

BIBLIOGRAFIA

- Kosicki A., *Art. 39*, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2023.
- Pyrzyk A., *Droga publiczna a założenie parkowe – konstytucyjna i administracyjnoprawna problematyka ochrony dziedzictwa*, w: *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, pod red. P. Dobosza, A. Kozienia, J. Kotulskiej, A. Pyrzyka, T. Waltosia, Kraków 2024, s. 217–250.
- Sales J., *Shades of Green: My Life as the National Trust's Head of Gardens. Negotiating Change – Care, Repair, Renewal*, London 2018.
- 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, s. 52–62.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.