

MARCEL KRZANOWSKI

Student V roku prawa, członek Koła Naukowego Obrótu Dziełami Sztuki
i Prawnej Ochrony Dziedzictwa Kulturowego im. Van Meegerena
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0003-1008-1687>

Przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych przy zabytku a termin ważności pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków

Wprowadzenie

Eksurbanizacja przestrzeni miejskich jest jednym z największych problemów ostatnich lat¹. Zagadnienie to jest na tyle doniosłe, że prowokuje dyskusje wśród urbanistów czy architektów, ale także prawników². Eksurbanizację można stopniowo ograniczać m.in. przez

¹ Zob. P. Nowak, *Eksurbanizacja współczesnych miast*, „Studia Miast” 2015, t. 20, s. 133–140.

² Zob. T. Bąkowski, *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018.

efektywne wykorzystywanie istniejącej zabudowy. Dotyczy to również obiektów zabytkowych. Jednak przez wzgląd na ich wyjątkowy charakter działania adaptacyjne należy poddawać kontroli. Z tego względu ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³ zapewnia właściwym organom konserwatorskim możliwość ingerencji we wszystkie działania podejmowane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Jako przykład można wskazać art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z., który stanowi, że 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, wymaga pozwolenia konserwatora zabytków. Sądy administracyjne orzekały w tym zakresie co najmniej kilkukrotnie.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza prezentowanego przez judykaturę rozróżnienia pomiędzy przewidywanym terminem rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków a terminem ważności pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zdaniem sądów administracyjnych, mimo że prawodawca w drodze rozporządzeń wskazywał je jako obligatoryjne elementy pozwolenia, tylko drugi z nich ogranicza w czasie obowiązywanie aktu administracyjnego. Ze stanowiskiem tym autor podejmie polemikę i wykaże, że przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, tak jak termin ważności pozwolenia, określa ważność aktu administracyjnego.

Ponadto w tekście zostanie poruszona problematyka zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej⁴ obecnie obowiązujących rozwiązań. Kontrowersje wzbudza praktyka określenia w drodze rozporządzenia klauzul dodatkowych, jakie powinno zawierać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym terminu

³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282), dalej: u.o.z.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

jego ważności. Zagadnienia te zostaną opisane z perspektywy dogmatyki prawa administracyjnego oraz uzupełnione metodą historycznoprawną.

1. Termin zawarty w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków w ujęciu historycznym

Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków jest władczym działaniem organu administracji publicznej skierowanym na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych⁵. Jest ono wydawane w formie decyzji administracyjnej, odpowiadającej treści art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶. Decyzja taka powinna w szczególności zawierać: rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o środku zaskarżenia⁷. Ponadto pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak każda inna decyzja administracyjna, zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a., może zawierać klauzule dodatkowe.

Za słuszny należy uznać pogląd, że akty, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z., wydawane są w ramach tzw. uznania administracyjnego⁸. Rozumie się przez to „zawarte w normie prawnej uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej – dyspozycja normy zawiera alternatywę, w świetle której w danym stanie faktycznym organ ma możliwość wyboru jednego rozstrzygnięcia spośród kilku różnych wariantów”⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że treść oświadczenia woli zawartego w decyzji administracyjnej nie jest kształtowana dowolnie

⁵ A. Żak-Stobiecka, *Decyzja o pozwoleniu na budowę a decyzja konserwatora zabytków pozwalająca na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 66–83, LEX/el.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256), dalej: k.p.a.; A. Ginter, A. Michalak, *Komentarz do art. 36, [w:]* *ibidem, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

⁷ A. Ginter, A. Michalak, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ J. Piecha, J. Jagielski, *Uznanie administracyjne*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 139.

przez piastuna organu, lecz każdorazowo musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi¹⁰. Wybór przez organ jednej spośród wielu konsekwencji prawnych jest zatem determinowany pewnymi wskazówkami określanymi mianem dyrektyw wyboru konsekwencji, do których można zaliczyć m.in. zasady ogólne k.p.a.¹¹

Przepisy nie określają, w jakich przypadkach należy zezwolić na prowadzenie określonego rodzaju prac, pozostawiając to do oceny właściwego organu¹². Ocena ta powinna się opierać na ustaleniu, jaki wpływ na chronione wartości danego zabytku będzie miała konkretna inwestycja¹³. Jak wskazuje się w doktrynie, art. 36 u.o.z. wraz z innymi przepisami tej ustawy oraz przepisami k.p.a. stwarza jedynie warunki formalne wydawania decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków¹⁴. Są to wszakże „jedynie” warunki formalne, ponieważ w warstwie merytorycznej podstawą dla treści decyzji pozostaje tzw. teoria konserwatorska¹⁵. W przypadku pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków organ związany jest żądaniem strony co do zakresu rozstrzygnięcia¹⁶. Ponadto nie wolno mu ingerować w przewidziane przez wnioskodawcę rozwiązania techniczne czy projektowe¹⁷. Może on tylko wyrazić zgodę na ich zastosowanie w okolicznościach konkretnej sprawy albo takiej zgody odmówić¹⁸.

Jak zostało już zasygnalizowane we Wprowadzeniu, w pozwoleniach wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót

¹⁰ E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 275.

¹¹ J. Piecha, J. Jagielski, op. cit., s. 140–141.

¹² A. Ginter, A. Michalak, op. cit.

¹³ Ibidem.

¹⁴ E. Kowalska, op. cit., s. 276.

¹⁵ K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, [w:] B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Warszawa–Lublin 2008, s. 175.

¹⁶ M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Komentarz do art. 36*, [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX/el.

¹⁷ A. Żak-Stobiecka, op. cit.

¹⁸ Ibidem.

budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zamieszczane są terminy, czyli należące do najczęściej stosowanych w decyzjach administracyjnych klauzule dodatkowe (akcesoryjne)¹⁹. Terminy, zwane także ograniczeniami czasowymi, wskazują okres, w jakim uprawnienia lub obowiązki płynące z decyzji administracyjnej mogą być realizowane²⁰. Terminy wskazywane w pozwoleniach wojewódzkiego konserwatora zabytków początkowo prawodawca określił mianem „przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych”, później zaś „terminem ważności pozwolenia”. Różnica w nazwie jest wynikiem zmian aktów wykonawczych wydawanych na podstawie delegacji ustawowej z art. 37 u.o.z.

Pierwszym aktem wykonawczym było Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych²¹. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c określało ono tryb i sposób wydawania pozwoleń, w tym szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek i pozwolenie na prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków robót budowlanych. W § 3 ust. 1 pkt 4 wskazane zostało, że wniosek o wydanie pozwolenia, o którym mowa w § 1 ust. 1, zawierał wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia prac, robót, badań, innych działań lub poszukiwań, o których mowa w pkt 3. Z kolei zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 pozwolenie, o którym mowa w § 1 ust. 1, zawierało wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia objętych pozwoleniem prac, robót, badań, innych działań lub poszukiwań.

Akt ten został zastąpiony przez Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie

¹⁹ R. Kędziora, *Komentarz do art. 107*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el.

²⁰ C. Martysz, *Komentarz do art. 107*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX/el.

²¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 150, poz. 1579, dalej: rozporządzenie z 9 czerwca 2004 r.

prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych²². Także na jego gruncie wymagane było, aby wniosek o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych zawierał wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych (§ 4 ust. 1 pkt 3). Zaszła jednak istotna zmiana, zgodnie bowiem z § 15 ust. 1 pkt 7 pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych musiało zawierać wskazanie terminu jego ważności. Wówczas w postępowaniu o wydanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków zaczęto wyróżniać dwa terminy, tj. wskazywany we wniosku przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych oraz termin ważności samego pozwolenia.

Regulacje prawne w identycznym kształcie zostały ustanowione także na gruncie dwóch kolejnych aktów, tj. Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²³ oraz Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²⁴. W dalszym ciągu stałym elementem wniosku było wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, natomiast w odniesieniu do pozwolenia – termin jego ważności.

Zmiana nadeszła dopiero wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia

²² Dz.U. z 2011 r., Nr 165, poz. 987 ze zm., dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2011 r.

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1789 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1265 ze zm.

2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²⁵. Modyfikacja względem poprzednich rozwiązań polegała na tym, że obecnie we wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych nie wskazuje się przewidywanego terminu ich rozpoczęcia i zakończenia. Niezmienione pozostaje jednak to, że zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 7, pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych zawiera termin ważności.

2. Stanowisko sądów administracyjnych

Z dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych wynika, że pomiędzy wskazywanym pierwotnie w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków przewidywanym terminem rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych a określanym od wejścia w życie rozporządzenia z 27 lipca 2011 r. terminem ważności pozwolenia zachodzą istotne różnice.

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wskazał, że żaden przepis obowiązującego wówczas rozporządzenia ani ustawy nie określał skutku upływu przewidywanego terminu rozpoczęcia i ukończenia robót przed ich faktycznym rozpoczęciem lub przed wydaniem pozwolenia na budowę²⁶. W szczególności brak było przepisu, który łączyłby z upływem terminu skutek wygaśnięcia pozwolenia²⁷. Sąd zwrócił uwagę, że u.o.z. nie zawiera odpowiednika art. 37 ust. 1 ustawy Prawo budowlane²⁸. Stwierdzono, że termin przewidywanego rozpoczęcia i zakończenia prac objętych

²⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 1609 ze zm., dalej: rozporządzenie z 2 sierpnia 2018 r.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 671/09, LEX nr 597767.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333), dalej: p.b.

pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków ma walor wyłącznie informacyjny, wiążący się z przewidywaniami inwestora, które mogą okazać się nietrafne. W konkluzji orzeczenia wskazano, że upływ tego terminu nie stoi na przeszkodzie dalszego ubiegania się o pozwolenie na budowę. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r.²⁹ Na gruncie rozstrzyganej sprawy skarżąca otrzymała w czerwcu 2010 r. pozwolenie na wykonanie określonych robót budowlanych oraz prac konserwatorskich, w którym wskazano przewidywany termin od 7 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. W dniu 15 grudnia 2011 r. skarżąca wystąpiła z wnioskiem o jego zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Organ odmówił, powołując się na § 29 obowiązującego już wówczas rozporządzenia z 27 lipca 2011 r. Przepis ten wskazywał bowiem, że pozwolenia wydane na podstawie rozporządzenia z 9 czerwca 2004 r. zachowywały ważność jedynie do końca okresu, na który zostały wydane. Uznał on, że nie może zmienić decyzji, ponieważ wygasła ona w dniu 31 grudnia 2011 r. Z tym stanowiskiem nie zgodził się WSA w Warszawie, wskazując, że utożsamianie pojęcia „okresu, na który zostało wydane pozwolenie” oraz „przewidywanego terminu zakończenia prac” jest błędne, gdyż pojęcia te nie są równoznaczne. Podzielił on wyrażony przez NSA pogląd o jedynie informacyjnym charakterze terminu wskazanego w pozwoleniu skarżącej, z którego upływem nie należy wiązać żadnych skutków prawnych.

Przełomowy w tym zakresie był wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., w którym uznano za konieczne odróżnienie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych od terminu ważności pozwolenia³⁰. Zdaniem sądu ten drugi wskazuje bowiem czas, w którym decyzja „obowiązuje”, z jego zaś upływem przestaje ona *de facto* istnieć. Skład orzekający w sprawie podzielił jednocześnie pogląd o wyłącznie informacyjnym walorze przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, co pozwoliło

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., VII SA/Wa 2579/12, LEX nr 1620975.

³⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., II SA/Gd 717/14, LEX nr 1792412.

mu uznać za dopuszczalne wydanie pozwolenia na budowę także w sytuacji, gdy upłynął on w czasie trwania postępowania przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. O terminie ważności pozwolenia wypowiedział się też NSA w wyroku z dnia 27 września 2017 r., w którym stwierdził, że wskazanie w decyzji okresu jej ważności oznacza niewątpliwie, że tylko w tym czasie decyzja wywołuje skutki prawne³¹. Po upływie okresu ważności nie można powoływać się na tę decyzję, gdyż traci ona swoją ważność.

Reasumując powyższe ustalenia, zdaniem sądów administracyjnych przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia prac objętych pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków wydanym na podstawie rozporządzenia z 9 czerwca 2004 r. ma jedynie walor informacyjny i jego upływ nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Z kolei termin ważności określany w pozwoleniach tego samego organu wydanych na podstawie rozporządzenia z 27 lipca 2011 r. i następnym aktów wykonawczych określa czas, w jakim decyzja obowiązuje, a jego wygaśnięcie wywołuje skutki prawne, tj. eliminuje akt administracyjny z obrotu prawnego.

3. Polemika ze stanowiskiem sądów administracyjnych

Z tym stanowiskiem trudno się zgodzić. Jak wynika z art. 107 § 2 k.p.a., przepisy szczególne mogą określać inne niż wskazane w § 1 składniki, które powinna zawierać decyzja administracyjna. Zalicza się do nich: termin, warunek, zlecenie, rygor natychmiastowej wykonalności, klauzulę odwołalności oraz klauzulę wyłączenia sukcesji generalnej. Instytucja terminu została przejęta do postępowania administracyjnego z prawa cywilnego³². Zdaniem Z. Radwańskiego i A. Olejniczaka z zastrzeżeniem terminu należy wiązać powstanie lub ustanie skutków czynności prawnych z określonym zdarzeniem

³¹ Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., II OSK 120/16, LEX nr 2417972.

³² A. Wróbel, *Komentarz do art. 107*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2020, LEX/el.

przyszłym, ale pewnym³³. Zastrzeżenie niekoniecznie musi określać, kiedy owo zdarzenie nastąpi, najczęściej jednak wskazuje się to przez podanie daty lub okresu³⁴. Przenosząc powyższe rozważania na grunt prawa administracyjnego, należy wskazać, że termin można zdefiniować jako element akcesoryjny decyzji administracyjnej określający moment początkowy jej obowiązywania lub moment ustania jej mocy obowiązującej³⁵. W ten sposób termin kształtuje jej treść. Przy czym autorzy nie wyróżniają terminów o walorze informacyjnym, których wygaśnięcie nie wpływa na sytuację prawną jednostki. Także zatem przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych nie powinien być tak postrzegany, podobnie jak termin ważności pozwolenia, który określał czas obowiązywania konkretnej decyzji administracyjnej.

Potwierdził to również prawodawca. W § 29 rozporządzenia z 27 lipca 2011 r. zostało bowiem określone, że pozwolenia wydane na podstawie rozporządzenia z 9 czerwca 2004 r. zachowują ważność do końca okresu, na który zostały wydane. Zarówno ówczesne przepisy u.o.z., jak i przepisy rozporządzenia z 9 czerwca 2004 r. nie stanowiły, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków mają zawierać wskazanie „okresu, na który zostały wydane”. Jedynie przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót odnosił się do czasowego wymiaru uprawnienia. To zatem z nim należy utożsamiać to, co prawodawca określił mianem „okresu, na który pozwolenie zostało wydane”.

Przyjmując jednak argumentację sądów administracyjnych za słuszną, a ponadto uznając, że przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych ma walor wyłącznie informacyjny, a jego upływ nie powoduje żadnych skutków prawnych, pojawia się pytanie o cel, jaki miałyby wówczas realizować. Nie ograniczałby inwestorowi możliwości podejmowania działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Z kolei wojewódzki konserwator zabytków nie miałby podstawy do interweniowania w przypadku jego przekroczenia.

³³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 295.

³⁴ Ibidem.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 423.

Zakładając racjonalność prawodawcy, nie można uznać, że nakazywałby on zawierać w decyzji administracyjnej element, który nie służyłby konkretyzacji powszechnie obowiązującego prawa w odniesieniu do jednostkowego przypadku.

Uznawanie, że z upływem przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, zawieranego pierwotnie w pozwoleniach wojewódzkiego konserwatora zabytków, należy wiązać odmienne skutki prawne niż z upływem określanego obecnie terminu ważności pozwolenia, jest nieuzasadnione. Oba terminy powinny być postrzegane jako ta sama instytucja prawna, która ma jeden cel: wskazanie okresu, w którym decyzja administracyjna obowiązuje.

Zostając jeszcze przy zagadnieniu ograniczania w czasie obowiązywania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, można się jednak zastanowić nad zasadnością tego rozwiązania. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi jedną z podstaw do wydawania aktów administracyjnych zawierających zakazy bądź nakazy ograniczające prawo własności nieruchomości³⁶. O ile rozumiała jest konieczność uzyskania od wyspecjalizowanego organu zgody na podejmowanie wskazanych w ustawie działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków³⁷, o tyle ograniczanie w czasie używanego tą zgodą uprawnienia wydaje się już przejawem nadmiernej reglamentacji. Zdaniem autora zawężanie inwestorowi czasowych ram podejmowanych prac może odbyć się jedynie z niekorzyścią dla materii zabytkowej. Jak wskazano w *Tezach do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zatwierdzonych przez Ministra Kultury Waldemara Dąbrowskiego*, jedną z podstawowych zasad konserwatorskich jest zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie³⁸. Odnosi się ona nie tylko do organów administracji publicznej, ale także właścicieli

³⁶ Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, LEX/el.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1572/06, LEX nr 320593.

³⁸ Rada Ochrony Zabytków, *Tezy do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zatwierdzone przez Ministra Kultury Waldemara Dąbrowskiego* <<http://www.kobidz.home.pl/pliki/tezy.pdf>> [dostęp: 7.11.2020].

i użytkowników zabytków³⁹. Czasowe ramy podejmowania przez inwestora działań wyznacza art. 37 ust. 1 p.b. Nakładanie na niego dodatkowej presji, wynikającej z terminu zawartego w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wpływać niekorzystnie na jakość prowadzonych robót.

4. Uwagi do obecnych rozwiązań prawnych

Wątpliwości wzbudza także samo uregulowanie przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego czasowego obowiązywania pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, do którego to działania nie został on wprost upoważniony w art. 37 ust. 1 pkt 3 u.o.z. Co więcej, nieprawidłowe z perspektywy zasad techniki legislacyjnej jest, jak się wydaje, pozostawienie do uregulowania w drodze aktu podustawowego obowiązkowych elementów decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 3 u.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, dane i informacje, które zawierają pozwolenia, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 1a, oraz warunki, które mogą zostać w nich zastrzeżone. Ustawodawca nie wskazał wprost, że akty te powinny zawierać element dodatkowy, jakim jest termin. Co więcej, przepis ten nigdy nie zawierał takiej dyspozycji. Mimo to we wszystkich wskazanych wcześniej rozporządzeniach określano, że pozwolenia powinny zawierać termin.

Należy uznać, że określanie w drodze kolejnych rozporządzeń terminu jako elementu obligatoryjnego decyzji administracyjnej narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika z niego, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, upoważnienie to powinno zaś określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania

³⁹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 119.

oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W nauce prawa konstytucyjnego wyróżnia się trzy aspekty szczególowości tego upoważnienia, z których jednym jest szczególowość przedmiotowa⁴⁰. Sprowadza się ona do tego, że delegacja ustawowa musi wskazywać zakres spraw do uregulowania, gdyż organ stanowiący rozporządzenie może normować wyłącznie materię w niej wskazaną⁴¹. Wyjście poza granice upoważnienia ustawowego oznacza naruszenie zakresu przyznanej kompetencji, a więc – jako działanie pozbawione podstawy prawnej – oznacza naruszenie Konstytucji RP⁴². Określanie w drodze rozporządzenia terminu jako obligatoryjnego elementu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków stanowi wyraźne przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Jednakże problemem jest nie tylko przekraczanie uprawnień przyznanych organom w u.o.z., ale samo dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości określania w drodze rozporządzenia elementów decyzji administracyjnej. Założenia systemu źródeł prawa traktowane w powiązaniu z niektórymi zasadami ustroju (zasadą suwerenności narodu, podziału władzy i wynikającej z niej zasady prymatu ustawy) nie pozwalają na to, by podstawowe, najistotniejsze w poszczególnych dziedzinach prawa treści były regulowane w akcie wykonawczym do ustawy⁴³. Wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny (TK), wskazując, że ustawa nie może upoważniać do normowania materii ustawowej w rozporządzeniu⁴⁴. Wyrazem tego jest chociażby art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiący, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z kolei z samej swojej definicji decyzja

⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 139.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 92*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 6 marca 200 r., P 10/99, LEX nr 399989.

administracyjna ma określać wiążące dla indywidualnie określonego podmiotu konsekwencje obowiązującej normy prawnej⁴⁵. Jako że kształtuje ona sytuację prawną jednostki, elementy dodatkowe, które powinna zawierać, należy określić nie w rozporządzeniu, ale w ustawie. Niezależnie od powyższego na konieczność regulowania na poziomie ustawowym elementów akcesoryjnych decyzji administracyjnej wskazują przedstawiciele doktryny⁴⁶.

Podsumowanie

Prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, którego wskazanie nakazywały przepisy rozporządzenia z 9 czerwca 2004 r., miał jedynie walor informacyjny, a z jego upływem nie należy wiązać żadnych skutków prawnych, jest nieuzasadnione. Ten element decyzji administracyjnej wskazuje okres, w jakim adresat aktu może realizować przyznane mu uprawnienie. Wraz z upływem terminu uprawnionemu kończy się czas, w którym może podejmować prace objęte pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przyjmując szerszą perspektywę, należy negatywnie postrzegać przekraczanie przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego upoważnienia ustawowego przez określanie w rozporządzeniu terminu jako elementu dodatkowego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Krytycznie oceniana powinna być również sama praktyka regulowania elementów dodatkowych konkretnej decyzji administracyjnej w akcie rangi niższej niż ustawa. Jako postulat *de lege ferenda* należy wskazać ustalenie w u.o.z., jakie klauzule dodatkowe powinny być zawarte w decyzjach administracyjnych wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

⁴⁵ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, LEX nr 9748.

⁴⁶ R. Kędziora, op. cit.

The expected date of commencement and completion of construction works on a monument and the validity period of the permit of the provincial officer for the protection of monuments

Summary

This article deals with the issue of the validity period of the permit of the provincial officer for the protection of monuments. It questions the position of administrative courts, recognizing the expected date of commencement and completion of construction works at the monument entered in the register of monuments as only informative and without legal effects. The author presents arguments in favor of the necessity to adopt a different view, i.e., to recognize that this period serves to limit the validity of the administrative decision in time. The paper also deals with the issue of compliance of the currently binding solutions with the Constitution. It is about the admissibility of determining the accessory elements of an administrative decision by means of an act of lower rank.