

ISSN 1643-8183
eISSN 2353-8139



Artykuł został opublikowany zgodnie ze standardami
Libre Open Access i jest objęty warunkami licencji
Creative Commons CC BY-ND 4.0 Międzynarodowe

Zeszyty Prawnicze
26.1 / 2026, s. 139-156
<https://doi.org/10.21697/zp.2026.26.1.08>

KRZYSZTOF SOJDA

<https://orcid.org/0009-0003-9408-4638>

e-mail: krzysztof.sojda@outlook.com

DOPUSZCZALNOŚĆ SKIEROWANIA ZALECEŃ POKONTROLNYCH DO DYSPONENTA ZABYTKU NIERUCHOMEGO NIEOBJĘTEGO ŻADNĄ Z PRAWNYCH FORM OCHRONY, O KTÓRYCH MOWA W ART. 7 U.O.Z.O.Z.

1. WPROWADZENIE

„Świadomość znaczenia zabytków jako dokumentów historii narodu wzrastała w społeczeństwie polskim od początku XIX wieku”¹. O roli, jakie zagadnienie to odgrywało na początku kolejnego stulecia, w okresie odradzania się państwa, świadczy między innymi okoliczność, że w warunkach różnorodnych powojennych trudów i braku wielu instytucji niezbędnych do funkcjonowania kraju jednym z pierwszych działań legislacyjnych podjętych przez Radę Regencyjną było wydanie dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury². Katastrofalne zniszczenia dorobku polskiej kultury, które przyniosła II wojna światowa, uwydatniły potrzebę troski o zachowanie tego, co przetrwało³, a „Wobec

¹ J. Zachwatowicz, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1965, s. 11.

² K. Zeidler, *Normatywne podstawy ochrony zabytków w II Rzeczypospolitej*, Gdańskie Studia Prawnicze 15/2006, s. 349-356.

³ „Potrzeba szczególnej ochrony zabytków, stanowiąca moralny obowiązek wobec przeszłych i przyszłych pokoleń wynika również ze skali zniszczenia i zubożenia

dramatycznego przetrzebiecia archiwów i zebranych w nich źródeł pisarskich, zabytki nieruchome i ruchome nabrały szczególnego znaczenia jako podstawowe niekiedy źródła dla historii kraju [...]”⁴. Świadomość potrzeby owej troski miał pod koniec ubiegłego wieku również ustrojodawca konstytucyjny, co można dostrzec w treści preambuły obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej⁵ i wielu jej przepisów⁶. Przekłada się to na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego „[...] cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany i za oczywiste należy uznać, że konieczność [tej] ochrony [...] leży w interesie publicznym”⁷. Polska ratyfikowała też wiele umów międzynarodowych dotyczących problemów ochrony światowego i europejskiego dziedzictwa kulturowego⁸. Stwierdzenie, że: „Ochrona prawna [tego] dziedzictwa powinna być jednym z najistotniejszych obszarów działalności państwa⁹, nie powinno zatem budzić zastrzeżeń. Obecnie ochronę taką zapewniają przede wszystkim przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.)¹⁰. Jednym

zasobu zabytkowego Polski. [...] W wyniku działań wojennych 1939-1945 zniszczeniu uległo około 30% zabytków budownictwa oraz niezliczona liczba dzieł sztuki i innych zabytków ruchomych (W. Kowalski, *Likwidacja skutków II wojny światowej w dziedzinie kultury*, Warszawa 1994, s. 25-27); K. Zalaśńska, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010, s. 9.

⁴ J. Zachwatowicz, *op. cit.*, s. 130.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ „[...] idee wskazane w preambule oraz przytoczonych przepisach Konstytucji [art. 5, art. 6 i art. 73] wyrażają wartości utożsamiane z myślą patriotyczno-narodową, ochroną kultury i dziedzictwa narodowego. [...] Elementem niewątpliwie wchodzącym w skład kulturowego dziedzictwa narodowego są zabytki”. K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, Gdańskie Studia Prawnicze 12/2004, s. 343-353.

⁷ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 2017, s. 15; wyrok TK z 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

⁸ *Ibidem*, s. 20-21.

⁹ K. Lenczowska-Soboń, *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022, s. 13.

¹⁰ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

z najważniejszych aspektów efektywnego stosowania jej postanowień jest skuteczna realizacja założeń art. 38¹¹, który reguluje uprawnienia kontrolne wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi¹². Przepis art. 40 ust. 1 przyznaje natomiast wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków uprawnienie do wydawania kontrolowanemu podmiotowi zaleceń pokontrolnych w przypadku, gdy w wyniku kontroli dojdzie do ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania. W treści zaleceń konserwator nakłada na kontrolowanego obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie, którego bezskuteczny upływ wiąże się z możliwością nałożenia na zobowiązanego administracyjnej kary pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł (art. 107e). Regulacja art. 40 u.o.z.o.z., podobnie jak wiele innych przepisów ustawy¹³, wywołuje jednak istotne wątpliwości. Nie jest bowiem jasne, czy możliwość skierowania zaleceń pokontrolnych do dysponenta zabytku nieruchomego jest uzależniona od objęcia obiektu jedną z prawnych form ochrony, o których mowa w ustawie. Rozstrzygnięcie owej kontrowersji stanowi główny cel rozważań. Jego osiągnięciu posłuży w pierwszej kolejności analiza orzecznictwa, w którym zaprezentowano odmienne poglądy w omawianej kwestii.

2. PREZENTOWANE W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH POGLĄDY DOTYCZĄCE WYKŁADNI PRZEPISU ART. 40 U.O.Z.O.Z.

Zgodnie z pierwszym z prezentowanych w tym zakresie stanowisk zalecenia pokontrolne mogą przybrać różną postać w zależności od

¹¹ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 318.

¹² Czynności kontrolne mogą z upoważnienia konserwatora wykonywać również pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

¹³ „Konstrukcja [...] przepisów [ustawy], oparta na licznych pojęciach niedookreślonych, powoduje współcześnie poważne wątpliwości na etapie stosowania prawa”; K. Zalańska, *Ochrona...*, s. 10.

podstawy ich wydania¹⁴. „W ustępach 1 i 2 [art. 40 u.o.z.o.z.] ustawodawca unormował [bowiem] dwie odrębne kompetencje nadzorcze”¹⁵. Pierwsza z nich, uregulowana w ust. 1 tego artykułu, może zostać zastosowana w przypadku, gdy dojdzie do ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania i ponadto, o ile charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości nie uzasadnia wydania decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 1. Decyzja taka dotyczy obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych, jeżeli jest to niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczenia lub istotnego uszkodzenia obiektu, i może zostać skierowana wyłącznie do dysponenta zabytku nieruchomego objętego prawną formą ochrony w postaci wpisu do rejestru. Powyższe uzasadnia zatem, zdaniem zwolenników prezentowanego stanowiska, uznanie, że skoro decyzja administracyjna uregulowana w przepisie, do którego odsyła art. 40 ust. 1, może zostać skierowana wyłącznie do dysponenta zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru (art. 7 ust. 1), to ograniczenie takie należy odnieść również do instrumentu, o którym mowa w przepisie odsyłającym. Funkcja przepisu art. 40 ust. 1 jest zatem taka, że ustawodawca zdecydował się na zróżnicowanie w jego treści charakteru przyznanego konserwatorowi instrumentu nadzorczego w zależności od rodzaju wykazanych naruszeń¹⁶. Jeżeli polegają one jedynie na tym, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, jednak zastosowanie uprawnień kontrolnych nie

¹⁴ „[...] ta forma oddziaływania nadzorczego, jakimi są «zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości» w znaczeniu ujętym w art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z., zachowuje odrębność względem zaleceń określonych w art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z. [...]»; wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1077/21. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 22 lutego 2024 r., II SA/Ol 944/23, Lex nr 3241110.

¹⁵ *Ibidem*. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 22 lutego 2024 r., II SA/Ol 944/23, Lex nr 3690767.

¹⁶ „Równocześnie ustawodawca, odwołując się do wskazanego wyżej art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., w art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. dokonując rozróżnienia przedmiotowego nieprawidłowości stwierdzonych podczas czynności kontrolnych i czyniąc nimi nieodpowiedni stan zachowania zabytku, uznał, że o ile charakter ustalonych nieprawidłowości nie uzasadnia wydania decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., wojewódzki konserwator zabytków powinien się posłużyć instrumentem w postaci zaleceń pokontrolnych”; wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1077/21, Lex nr 3241110.

doprowadziło do ustalenia, że niezbędne jest przeprowadzenie przy nim odpowiednich prac ze względu na ryzyko jego zniszczenia lub istotnego uszkodzenia, właściwa będzie instytucja zaleceń pokontrolnych; jeżeli zaś czynności kontrolne takie zagrożenie wykażą, za stosowny instrument oddziaływania na dysponenta należy uznać z kolei wydanie decyzji, o której mowa w art. 49 u.o.z.o.z.¹⁷ Rozumowanie takie prowadzi więc do wniosku, że zalecenia pokontrolne z art. 40 ust. 1 znajdują zastosowanie wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Nie mogą one zaś dotyczyć zabytków nieobjętych żadną z prawnych form ochrony, o których mowa w ustawie, lub objętych formą inną niż wpis, do których często zalicza się również ujęcie w gminnej ewidencji zabytków (dalej: GEZ)¹⁸. Zgodnie z prezentowanym poglądem doniosłość prawna ujęcia w takiej ewidencji w kontekście ochronny zabytku uwidacznia się jedynie w tym, że „poza ogólnym wymaganiem opieki nad zabytkiem określonym w art. 5 u.o.z.o.z. – [po stronie jego dysponenta powstają dodatkowe obowiązki] wyłącznie w przypadkach wyszczególnionych w ustawie (m.in. art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.) i odnośnie tylko do ich przestrzegania organ konserwatorski może podejmować czynności kontrolne i odpowiadające im

¹⁷ „Przepis różnicujący formę ukształtowania sytuacji prawnej właściciela zabytku znajdującego się w nieodpowiednim stanie zachowania poprzez wydanie zaleceń pokontrolnych i decyzji administracyjnej oparty na sformułowaniu «o ile ich charakter» wyraźnie odwołuje się bowiem do postaci określonych nieprawidłowości, a nie formy ochrony, jakiej podlega dany zabytek [...]»; wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1077/21, Lex nr 3241110. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 22 lutego 2024 r., II SA/Ol 944/23, Lex nr 3690767.

¹⁸ W cytowanym orzeczeniu WSA w Warszawie przyjęto w ślad za P. Doboszem i K. Zeidlerem, że ujęcie w GEZ, wobec niewskazania w katalogu z art. 7 u.o.z.o.z., stanowi „nienazwaną” formę ochrony zabytków. Również K. Zalaśńska zauważa, że „jeżeli jakieś działanie nie zostało wskazane w [art. 7], a można wskazać na zespół określonych norm prawnych składających się na określoną instytucję, to możemy mówić o nienazwanej formie ochrony zabytków”. Zob. K. Zalaśńska, *Ochrona zabytków nieruchomości*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, red. K. Zalaśńska, K. Zeidler, Warszawa 2015, s. 109. W doktrynie wyrażono jednak również odmienny pogląd, o czym dalej.

środki oddziaływania konserwatorskiego”¹⁹. Organ nie może jednak wykonywać tych uprawnień przy zastosowaniu bezpośrednich instrumentów nadzoru konserwatorskiego, ponieważ możliwość wpływania na stan zachowania zabytku została ograniczona w tym przypadku do procedury uzgodnieniowej, o której mowa w prawie budowlanym²⁰ i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹.

Zwolennicy prezentowanego stanowiska w sposób dość lakoniczny odnoszą się natomiast do drugiej ze wspomnianych wyżej kompetencji nadzorczych, która została unormowana w ust. 2 art. 40. Przyjmuje ona, wedle tej koncepcji, postać „fakultatywnego instrumentu ogólnego oddziaływania na właściciela zabytku powiązanego z możliwością zastąpienia tychże zaleceń decyzją administracyjną w każdej sytuacji, gdy niedający się usystematyzować zakres różnego rodzaju nieprawidłowości ustalonych podczas czynności kontrolnych będzie wskazywał, że powinno zostać podjęte jedno z rozstrzygnięć określonych w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z.”²². Można zatem przypuszczać, że w świetle omawianej koncepcji ta postać zaleceń pokontrolnych, o której mowa w art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z., mogłaby znaleźć zastosowanie wyłącznie w sytuacjach analogicznych do tych, które stanowią podstawę wydania wskazanych wyżej decyzji administracyjnych.

W kontekście zakresu zastosowania art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. w judykaturze został wyrażony również odmienny pogląd. Jego zwolennicy w ramach przedstawianej argumentacji wskazują przede wszystkim, że „przepisy [ustawy] nie wiążą przymiotu zabytku z objęciem obszaru lub obiektu ochroną konserwatorską, czy ujęciem w wojewódzkiej bądź

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1077/21, Lex nr 3241110. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 21 lutego 2024 r., VII SA/Wa 2755/23, Lex nr 3793027.

²⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.).

²¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

²² Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1077/21, Lex nr 3241110; wyrok WSA w Olsztynie z 22 lutego 2024 r., II SA/Ol 944/23, Lex nr 3690767.

gminnej ewidencji zabytków”²³. Zabytkiem, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.o.z.o.z., jest bowiem nieruchomość lub rzecz ruchoma oraz ich części lub zespoły, które odznaczają się określonymi cechami, a mianowicie są dziełem człowieka lub są związane z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, a ich zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Określony zaś w art. 5 ustawy obowiązek opieki nad zabytkiem, który polega między innymi na zapewnieniu warunków zabezpieczenia i utrzymania go wraz z otoczeniem w jak najlepszym stanie, obciąża jego właściciela lub posiadacza niezależnie od „stanu jego prawnej ochrony konserwatorskiej lub ujęcia [go] (czy też nie) we właściwej ewidencji zabytków”²⁴. Skoro zatem ustawodawca, w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w przepisie art. 49, przy określaniu podstaw prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustawy (art. 38 ust. 1) oraz okoliczności stanowiących podstawę wydania zaleceń pokontrolnych (art. 40 ust. 1), nie posłużył się zwrotem wskazującym na zawężenie zakresu zastosowania owych instrumentów wyłącznie do określonej kategorii zabytków (objętych wpisem do rejestru), to nie ma podstaw, aby przypisywać mu takie intencje. Należy zatem przyjąć, że: „Wykładnia wskazanych przepisów wskazująca na to, że zalecenia pokontrolne organu konserwatorskiego są możliwe wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru [...], a nie są możliwe do zabytków ujętych w gminnej bądź wojewódzkiej ewidencji zabytków, nie wynika z przepisów prawa i stanowi ich niedozwoloną nadinterpretację”. Organ konserwatorski: „Może [więc] takie działania podejmować również do zabytków wpisanych do wojewódzkiej/gminnej ewidencji zabytków, a nawet znajdujących się poza rejestrem czy ewidencjami w zakresie stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”²⁵.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2023 r., II SA/Gd 54/23, Lex nr 3603392. Podobne rozumienie przedstawił WSA w Warszawie w uchylonym wyroku z 7 grudnia 2022 r., VII SA/Wa 1558/22, Lex nr 3788437.

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2023 r., II SA/Gd 54/23, Lex nr 3603392.

²⁵ *Ibidem*.

Na zakończenie tej części rozważań warto zasygnalizować, że w judykaturze został wyrażony również pogląd pośredni względem dwóch powyższych. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń stwierdził bowiem, że: „[...] ocena zasadności wydania zaleceń pokontrolnych, w trybie art. 40 [u.o.z.o.z.], winna być warunkowana uprzednią oceną prawidłowości umieszczenia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków”²⁶. Wobec braku obszerniejszych uwag na temat wykładni art. 40 u.o.z.o.z. w treści przywołanego orzeczenia, można jedynie domniemywać, że zgodnie z tym rozumieniem zalecenia pokontrolne mogą zostać wydane również wobec zabytku ujętego w GEZ, podczas gdy możliwość taka nie występuje w przypadku zabytku, którego karta adresowa nie została włączona do tej ewidencji.

3. PRÓBA ODPOWIEDZI NA PYTANIE O ZAKRES ZASTOSOWANIA ART. 40 UST. 1 U.O.Z.O.Z.

Jako że instytucja zaleceń pokontrolnych wykazuje ścisły związek z procedurą kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przy ustalaniu odpowiedzi na pytanie o zakres zastosowania art. 40 ust. 1 niewątpliwie pomocne okazuje się rozważenie również kwestii dopuszczalnego zakresu samej kontroli, o której mowa w art. 38 ustawy. Analiza stosownej literatury prowadzi do wniosku, że każde z zaprezentowanych wyżej stanowisk wyrażanych w orzecznictwie może znaleźć oparcie w poglądach doktryny, co nie ułatwia ustosunkowania się do problemu. Maksymilian Cherka i Patrycja Antoniak prezentują rozumowanie o wnioskach analogicznych do pierwszego z omówionych wyżej poglądów judykatury. Zaznaczają oni, że ze względu na związaną z instytucją kontroli możliwość zastosowania w stosunku do dysponenta zabytku nieruchomości instrumentów prowadzących do ingerencji w sferę jego uprawnień, wykładni przepisu art. 38 należy dokonywać ściśle, co oznacza,

²⁶ Wyrok NSA z 5 marca 2024 r., II OSK 2594/20, Lex nr 3781946. Zob. także wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2024 r., II SA/OI 749/24, Lex nr 3777260.

że wykluczone jest rozszerzanie określonego w ustawie katalogu dopuszczalnych czynności kontrolnych z powołaniem się na kryterium celowości²⁷. Katalog ten ma charakter zamknięty i został precyzyjnie określony w treści ust. 3 art. 38, który „wprowadza [...] ścisłą zależność pomiędzy rodzajem dopuszczalnej czynności kontrolnej a kategorią obiektu objętego ochroną prawną [...]”²⁸. Autorzy wskazują dalej, „że kontrola, o której mowa w art. 38 [u.o.z.o.z.], nie może być przeprowadzana w stosunku do dysponentów obiektów, które nie są objęte żadną z prawnych form ochrony”²⁹. Nie wyjaśniają oni jednak, między innymi dlaczego, ich zdaniem, zawarty we wspomnianym katalogu przepis art. 38 ust. 3 pkt 1 daje podstawę do podejmowania czynności kontrolnych w postaci wstępu na teren nieruchomości wyłącznie względem zabytków objętych prawną formą ochrony³⁰, skoro wnioski takie, w świetle posłużenia się przez ustawodawcę szerokim pojęciem „zabytek”, nie wynika z jego brzmienia. Można to wyraźnie dostrzec zwłaszcza w perspektywie kolejnego punktu tego ustępu, który odnosi się już wprost do zabytków wpisanych do rejestru. Katarzyna Zalasińska poddaje więc

²⁷ M. Cherka, P. Antoniak, *Nadzór konserwatorski*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 194.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 195. Zob. też E. Pabisiak, *Nadzór konserwatorski – propozycje zmian ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 344: „Z obecnego brzmienia przepisu nie wynika jasno, w stosunku do jakich zabytków mogą być prowadzone kontrole. Czy dotyczy to wszystkich zabytków, które odpowiadają legalnej definicji zabytku, czy tylko zabytków wpisanych do rejestru [...]? Jeżeli spojrzymy w dalszą część przepisów tego rozdziału, to wiemy, że instrumenty nadzoru konserwatorskiego, które stosuje się w wyniku kontroli, są przeznaczone właściwie tylko do zabytków wpisanych do rejestru. Wyjątek stanowi art. 46 u.o.z.o.z. [...]”.

³⁰ „W świetle powyższego wyczerpujące wyliczenie podmiotów, mogących podlegać kontroli na podstawie art. 38 u.o.z., przedstawia się następująco: dysponenti zabytków ruchomych lub nieruchomych, objętych jedną z prawnych form ochrony konserwatorskiej, o których mowa w art. 7 u.o.z. – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia takiego zabytku (a zatem: nie w każdej sytuacji, a jedynie w razie wykazania – co najmniej uprawdopodobnienia – istnienia realnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa w postaci zniszczenia lub uszkodzenia zabytku chronionego w rozumieniu art. 7 u.o.z.); [...]”; M. Cherka, P. Antoniak, *op. cit.*, s. 194.

take stanowisko krytyce, wskazując, że nie znajduje ono uzasadnienia w przepisach ustawy³¹.

Akcentowane rozróżnienie zakresu zastosowania przepisów art. 38 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z. rodzi jednak pytanie o ich relację względem siebie. Oparcie się na ich literalnym brzmieniu i przyjęcie, że odnoszą się do różnych kategorii zabytków, wywołuje pewną niefortunność. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował się na użycie sformułowania „wpisany do rejestru” tylko w treści drugiego z nich, to *a contrario* można by przyjąć, że uregulowane tam uprawnienia kontrolne w postaci oceny stanu zachowania i zabezpieczenia zabytku nie mogą zostać zastosowane do obiektów, które nie zostały objęte taką formą ochrony. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności z uprawnieniem wstępu na teren nieruchomości dotyczącym już zdecydowanie szerszej kategorii zabytków. W takiej sytuacji uprawnienie, o którym mowa w art. 38 ust. 3 pkt 1, zostałoby pozbawione skuteczności, ponieważ sam wstęp, bez możliwości oceny stanu zachowania obiektu, nie może doprowadzić do żadnych ustaleń. Zalasińska wskazuje więc, że różnica między przepisami polega nie tylko na tym, że odnoszą się do różnych kategorii zabytków ze względu na przyznaną im formę ochrony, lecz także na tym, że tylko pierwszy z nich dotyczy zabytków nieruchomych. Stanowisko takie niewątpliwie koresponduje z uwagami poczynionymi przez autorów chronologicznie pierwszego komentarza do ustawy³².

³¹ K. Zalasińska, *Ustawa...*, s. 154-155. Warto jednak odnotować, że cytowana autorka wskazuje dalej, iż: „Kontrola zabytków nieruchomych obejmować może [...] zarówno zabytki wpisane do rejestru, jak i nie objęte wskazaną formą ochrony, ale np. ujęte w gminnej ewidencji zabytków”, co w połączeniu z wyrażonym przez nią stanowiskiem co do prawnego charakteru GEZ, zgodnie z którym ewidencja ta przyjmuje postać nienazwanej formy ochrony zabytków, może skłaniać do przyjęcia, że reprezentuje ona trzeci z przedstawionych wyżej poglądów orzecznictwa.

³² Wskazują oni bowiem, że punkt pierwszy omawianego artykułu umożliwił konserwatorowi wstęp na teren „nieruchomości, na której znajduje się zagrożony zabytek, co pozwoli mu na podjęcie stosownych działań umożliwiających jego ochronę. [Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 3 pkt 2] Organ ochrony zabytków może również dokonać oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytku wpisanego do rejestru. W tym zakresie uzyskał on także uprawnienie do kontrolowania muzeów, bibliotek i innych państwowych i samorządowych jednostek

Uzasadnienia dla trzeciego z przedstawionych wyżej poglądów judykatury dostarcza Jonasz Suchy, wskazując na treść przepisu art. 38 ust. 2. Do zakresu użytego tam pojęcia „zbiór jednostki samorządu terytorialnego” należy, zdaniem autora, niewątpliwie zaliczyć gminną ewidencję zabytków. Oznacza to, że do zabytku w niej ujętego (znajdującego się w niej) stosuje się przepisy dotyczące kontroli, a w konsekwencji również art. 40 ust. 1 regulujący podstawy wydania zaleceń pokontrolnych. Zgodnie z tym stanowiskiem „zalecenia pokontrolne mogą być zatem wydane zarówno w stosunku do obiektów ujawnionych w rejestrze, jak i jedynie w ewidencji, przy czym w stosunku do tej drugiej kategorii budynków zakres owych zaleceń jest [...] ograniczony”³³. Stanowisko to może budzić jednak pewne wątpliwości ze względu na brzmienie przywołanego art. 38 ust. 3 pkt 2, który odnosi się do „zabytków znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach”. Taka redakcja przepisu może sugerować, że chodzi tu o zabytki, które fizycznie znajdują się w takich miejscach, a nie o takie, które są w nich jedynie ewidencjonowane³⁴. Ujęcie zabytku nieruchomego w GEZ nie wiąże się natomiast z przeniesieniem jego posiadania.

Sformułowanie jednoznacznych wniosków dotyczących zakresu zastosowania zaleceń pokontrolnych wymaga uzupełnienia powyższego zestawienia poglądów doktryny jeszcze o kilka spostrzeżeń. Jako że obecnie obowiązująca ustawa „powstała z inicjatywy Alberta

organizacyjnych posiadających zabytki”; A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 59-60. Można więc przyjąć, że w pojęciu „wstęp na teren nieruchomości” mieszczą się uprawnienia wyszczególnione w punkcie odnoszącym się do zabytków ruchomych. Odmienna wykładnia byłaby nie do pogodzenia z brzmieniem ustawy (konserwator nie może kontrolować zabytków niewpisanych do rejestru) albo z jej celem (uprawnienie wstępu nie obejmuje oceny stanu zachowania).

³³ J. Suchy, *Czy wojewódzki konserwator zabytków może dokonywać kontroli zabytków, które są wpisane do ewidencji zabytków, gdy nie są wpisane do rejestru zabytków?*, Lex 2021.

³⁴ Por. A. Soldani, D. Jankowski, *op. cit.*, s. 59-60, gdzie wskazano, że w omawianym przepisie konserwator uzyskał uprawnienie do „kontrolowania muzeów, bibliotek i innych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających zabytki [...]”.

Soldaniego, [ówczesnego] dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury [...] [i zawdzięcza] swój zasadniczy kształt systemowy [...] zarówno jemu, jak i współpracującym z nim osobom”, wśród których należy wymienić Dariusza Jankowskiego³⁵, przy dokonywaniu wykładni jej przepisów warto nieco bardziej zagłębić się w treść komentarza opracowanego przez wskazanych autorów. Jak bowiem za Alfa Rossem zauważa Zygmunt Tobor, „[...] każda interpretacja jest próbą dotarcia do intencji prawodawcy”³⁶. W treści przywołanego komentarza uwagę zwraca w szczególności dokonane przez autorów wyraźne rozróżnienie obowiązków spoczywających na dysponencie każdego zabytku i zabytku wpisanego do rejestru, które niewątpliwie znajduje oparcie w brzmieniu art. 5 i art. 28 ustawy³⁷. Pierwszy z tych przepisów posługuje się pojęciem „zabytek”, natomiast drugi – „zabytek wpisany do rejestru”. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku art. 40 ust. 1 i art. 49 ust. 1, gdzie również sformułowanie „wpisany do rejestru” zostało użyte jedynie w stosunku do zabytku, o którym mowa w drugim z tych przepisów. Wobec braku takiego dookreślenia w przepisie odnoszącym się do podstaw wydania zaleceń pokontrolnych, za uzasadnione należy więc uznać odczytywanie pojęcia „zabytek” w znaczeniu nadanym mu przez ustawodawcę w art. 3 pkt 1, który nie tylko wskazuje, jakimi cechami powinien odznaczać się obiekt, aby mógł zostać uznany za zabytek, lecz także nakazuje określone rozumienie definiowanego pojęcia za każdym razem, gdy pojawia się ono w treści ustawy. Jak bowiem podkreśla się w literaturze: „Poprzez fakt umieszczenia własnej definicji jakiejś nazwy [...] redaktor tekstu prawnego nakazuje osobie dokonującej wykładni norm zakodowanych w tym tekście określony sposób zachowania językowego w zakresie przypisywania znaczenia nazwie stanowiącej definiendum w tej definicji. Definicja zawarta [...] w tekście prawnym jest [więc] swego rodzaju metanormą, nakazującą przypisywanie definiowanemu określeniu [...] tylko takiego znaczenia,

³⁵ P. Dobosz, *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 219.

³⁶ Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 224.

³⁷ A. Soldani, D. Jankowski, *op. cit.*, s. 45.

jakie zostało określone w [tej] definicji [...]”³⁸. Ustawa, jak to było już wskazywane, nie wiąże przymiotu zabytku z objęciem obiektu jedną z prawnych form ochrony, ale z cechami, jakimi się on odznacza. Skoro zatem ustawodawca w różnych fragmentach ustawy posługuje się raz pojęciem „zabytek”, a raz „zabytek wpisany do rejestru”, to nie należy przyjmować, że jest to działanie przypadkowe³⁹, ale raczej uznać taki zabieg za wyraz intencji odmiennego ukształtowania zakresu zastosowania poszczególnych przepisów przez objęcie nim różnych kategorii zabytków – tych, które zostały wpisane do rejestru albo wszystkich, niezależnie od objęcia prawną formą ochrony.

Jako najbardziej przekonujący i zbieżny z intencją ustawodawcy jawi się zatem, w świetle powyższego, pogląd drugi, akcentujący materialny charakter definicji zabytku i przyznający zaleceniom pokontrolnym szeroki zakres. Przyjęciu takiego stanowiska nie stoją na przeszkodzie również przepisy o gminnej ewidencji zabytków, ponieważ, jak wskazują Alberto Soldani i Dariusz Jankowski, ewidencja ta „nie jest kolejną formą ochrony, a jedynie sposobem jej sprawowania”⁴⁰. Zwraca na to uwagę również Aleksander Jakubowski, który zauważa, że występujące nierzadko w doktrynie i orzecznictwie „Nietrafne zapatrywanie co do skutków prawnych wpisu do gminnej ewidencji zabytków (przypisywanie mu wpływu na sytuację prawną właściciela obiektu wpisanego) zdaje się wynikać z błędnego przyjmowania, że to dopiero wpis do gminnej ewidencji zabytków nadaje zabytkowy charakter obiektowi.

³⁸ A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 51. Zob. także M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbytej w dniu 27 lutego 2004 roku*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 122-123; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 189-190.

³⁹ Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami – § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które obowiązywało w dacie zgłoszenia projektu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zob. także A. Malinowski, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁰ A. Soldani, D. Jankowski, *op. cit.*, s. 38.

Takie stanowisko byłoby zasadne, gdyby wynikająca z [u.o.z.o.z.] definicja zabytku miała charakter formalny. Tymczasem ustawodawca *de lege lata* zdecydował się na regulację tej materii za pomocą definicji o charakterze materialnym. Aktualnie to nie wpis do gminnej ewidencji zabytków, lecz cechy obiektu (tj. to, czy odpowiada on definicji zabytku czy nie) *ex lege* determinują sytuację prawną jego właściciela⁴¹. Autor ten trafnie wskazuje, że na dysponencie obiektu, który spełnia ustawowe przesłanki uznania za zabytek, wynikające z ustawy, obowiązki ciążyą więc z mocy samego prawa, to znaczy również przed ujęciem zabytku we właściwej ewidencji. Podobne uwagi można niewątpliwie odnieść również do wpisu do rejestru, który w świetle między innymi art. 28 ust. 1 u.o.z.o.z. poszerza zakres spoczywających na dysponencie zabytku obowiązków, a nie przesądza o ich nałożeniu (art. 5).

4. PODSUMOWANIE

Przedstawione spostrzeżenia skłaniają do opowiedzenia się za przyjęciem drugiego z wyrażonych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym poglądów, zgodnie z którym zalecenia pokontrolne uregulowane w treści art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. mogą zostać skierowane do dysponenta zabytku nieruchomego niezależnie od objęcia go jedną z prawnych form ochrony, o których mowa w art. 7, lub ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków. Świadczy o tym użycie przez prawodawcę w treści przepisu regulującego podstawy ich wydania pojęcia „zabytek”, które nie tylko w świetle pozostałych przepisów rozdziału, ale przede wszystkim definicji legalnej z art. 3 ust. 1 należy odnosić do obiektów odznaczających się określonymi cechami, niezależnie od objęcia ich jedną z form ochrony⁴². Formy takie nakładają na dysponenta zabytku obowiązki dodatkowe, obok tych, które spoczywają na dysponencie każdego zabytku zgodnie z art. 5. Przestrzeganie owych obowiązków jest natomiast przedmiotem

⁴¹ A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1/2022, s. 74-97.

⁴² *Ibidem*.

kontroli, w ramach której konserwator ma prawo wstępu na teren nieruchomości i która może doprowadzić do wydania zaleceń pokontrolnych w przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania. Trudno również nie zauważyć, że za przyjęciem takiego stanowiska przemawia wzgląd na interes publiczny, który przejawia się w trosce o zachowane dobro kultury i wymaga od organów państwa podejmowania środków zapewniających ochronę tej wartości⁴³.

Na zakończenie warto wyrazić spostrzeżenie, że zaprezentowane rozumienie nie zyska akceptacji w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁴, a kwestia wykładni przepisów ustawy nadal będzie budziła poważne kontrowersje. Wobec tego można sformułować postulat rezygnacji z niejasnej materialnej definicji zabytku i powrotu do rozwiązania przyjętego w okresie II RP, kiedy to o uzyskaniu przez obiekt statusu zabytku przesądzały nie jego cechy, ale odpowiednia czynność prawna właściwego organu administracji publicznej⁴⁵. Wyrażne ograniczenie zakresu uprawnień nadzorczych organu konserwatorskiego tylko do obiektów, których zabytkowy charakter nie budzi wątpliwości, korzystnie wpłynęłoby na bezpieczeństwo uczestników obrotu prawnego.

⁴³ Przykładem wyraźnej przewagi interesu publicznego nad interesem jednostki może być sprawa, której dotyczył wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2023 r., II SA/Gd 54/23, Lex nr 3603392.

⁴⁴ Wyrok NSA z 2 lipca 2024 r., II OSK 1196/23, Lex nr 3787068.

⁴⁵ Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29, poz. 265) zabytkiem w rozumieniu tego aktu prawnego był każdy przedmiot zarówno nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej i zasługujący wskutek tego na zachowanie. Z przepisem tym korespondował art. 3, który stanowił, że: „Przedmioty otrzymują charakter zabytków w znaczeniu owego rozporządzenia na skutek orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu [...]”. Zob. też W. Kowalski, K. Zalaśńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 56-80.

DOPUSZCZALNOŚĆ SKIEROWANIA ZALECEŃ POKONTROLNYCH DO
DYSPONENTA ZABYTKU NIERUCHOMEGO NIEOBJĘTEGO ŻADNĄ
Z PRAWNYCH FORM OCHRONY, O KTÓRYCH MOWA W ART. 7 U.O.Z.O.Z.

Streszczenie

Celem artykułu jest ustosunkowanie się do problemu dopuszczalności skierowania zaleceń pokontrolnych usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do dysponenta zabytku nieruchomego ujętego w gminnej ewidencji zabytków lub nieobjętego żadną z prawnych form ochrony. Judykatura wypracowała w tym zakresie rozbieżne, choć przekonujące stanowiska, a lektura stosownej literatury nie dostarcza jasnej odpowiedzi na pytanie o zakres zastosowania przywołanego przepisu, co uzasadniało podjęcie głębszych rozważań na ten temat. Badanie przeprowadzono metodą dogmatyczno-prawną. W ramach pracy zaprezentowano argumentację przedstawianą przez zwolenników każdego z rozwiązań przyjętych w orzecznictwie, a następnie zestawiono ją ze stanowiskiem doktryny i uzupełniono o własne spostrzeżenia. Zabieg ten pozwolił na ustalenie, że wykładni przepisu stanowiącego podstawę wydania zaleceń pokontrolnych należy dokonywać z uwzględnieniem innych przepisów ustawy, a zwłaszcza art. 3 ust. 1, który nakazuje nadawać zdefiniowanemu w jego treści pojęciu określone znaczenie.

ADMISSIBILITY OF ADDRESSING POST-INSPECTION RECOMMENDATIONS
UNDER ART. 40 PAR. 1 OF THE POLISH PROTECTION AND CARE OF
HISTORIC MONUMENTS ACT TO THE PROPRIETOR OF AN IMMOVABLE
MONUMENT NOT COVERED BY ANY OF THE LEGAL FORMS OF
PROTECTION REFERRED TO IN ART. 7 OF THE ACT POLISH PROTECTION
AND CARE OF HISTORIC MONUMENTS ACT

Summary

The aim of this article is to discuss the admissibility of a conservation office addressing post-inspection recommendations, as referred to in Art. 40 par. 1 of the Protection and Care of Historic Monuments Act (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*) to the proprietor of an immovable monument entered in the municipal register of monuments or not covered by any of the legal forms of protection. Polish jurisprudence has developed divergent albeit logically sound opinions in this regard, and the publications on the matter do not give a clear answer to the question of the scope of application of the cited provision, which

provides grounds for closer consideration of the subject. I conducted the research for this article using the dogmatic legal method, presenting the arguments given by the supporters of each of the solutions adopted in various court decisions, and comparing and contrasting them with the position of the doctrine and with my own observations.

Słowa kluczowe: zabytek; zalecenia pokontrolne; wojewódzki konserwator zabytków; nadzór konserwatorski; kontrola; ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.

Keywords: historic monument; post-inspection recommendation; voivodeship conservation officer for historic monuments; conservation supervision; inspection; protection and care of historic monuments.

Data wpłynięcia artykułu: 4.02.2025

Data zaakceptowania do druku: 9.09.2025

Finansowanie badań: Niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: Nie dotyczy.

Konflikt interesów: Autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań.

Literatura

- Cherka M., Antoniak P., *Nadzór konserwatorski*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 190-232.
- Dobosz P., *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 219-243.
- Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Jakubowski A., *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1/2022, s. 74-97.
- Kowalski W., Zalaszińska K., *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 56-80.
- Lenzowska-Soboń K., *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022.
- Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012.
- Pabisiak E., *Nadzór konserwatorski – propozycje zmian ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 343-354.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 2017.

- Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004.
- Suchy J., *Czy wojewódzki konserwator zabytków może dokonywać kontroli zabytków, które są wpisane do ewidencji zabytków, gdy nie są wpisane do rejestru zabytków?*, Lex 2021.
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] K. Zalasińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015, s. 63-110.
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zeidler K., *Normatywne podstawy ochrony zabytków w II Rzeczypospolitej*, Gdańskie Studia Prawnicze 15/2006, s. 349-356.
- Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, Gdańskie Studia Prawnicze 12/2004, s. 343-353.
- Zieliński M., *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbytej w dniu 27 lutego 2004 roku*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 117-125.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zachwatowicz J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1965.