

ARTYKUŁY

Wojciech Lis

wlis@kul.lublin.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9014-0749>

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Al. Raławickie 14

20-950 Lublin

Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomych przed zniszczeniem

A substitute execution as a means
of protecting the safety of citizens
and immovable monuments from their destruction

Summary: A society's healthy functioning within the framework of a State organization involves multiple obligations and limitations, which are a consequence of the public authorities' consideration of various values. These include ensuring the protection of private property. In the context of immovable monuments, the physical safety of all who reside in the State's territory, and guarding the national heritage, are all significant. These monuments are not always adequately protected from destruction or damage, which poses a threat to human safety and cultural security. Consideration of the protection of these values justifies the State's encroachment on the right to private property when immovable monuments are threatened with destruction or damage, which is served by the institution of substitute execution. The purpose of the article is to try to answer the question of whether carrying out necessary conservation works and construction works under substitute execution is an effective means of protecting immovable monuments in the context of the

State exercising its obligations to ensure the safety of citizens and guarding national heritage.

Keywords: national heritage, protection of monuments, safety of citizens, duties of disposers of immovable monuments, conservation supervision

Streszczenie: Funkcjonowanie społeczeństwa w ramach organizacji państwowej wiąże się z wieloma obowiązkami i ograniczeniami, które są konsekwencją uwzględniania przez władze publiczne różnych wartości. Należą do nich: zapewnienie ochrony własności prywatnej, której przedmiotem są obiekty zabytkowe, bezpieczeństwo fizyczne wszystkich, którzy przebywają na terytorium państwa, oraz strzeżenie dziedzictwa narodowego, którego częścią są zabytki nieruchome. Nie zawsze zabytki te są odpowiednio zabezpieczone przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i dla bezpieczeństwa kulturowego. Wzgląd na ochronę tych wartości uzasadnia wkroczenie państwa w prawo własności w przypadku zagrożenia zabytków nieruchomych zniszczeniem lub uszkodzeniem, czemu służy instytucja wykonania zastępczego. Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przeprowadzenie niezbędnych prac konserwatorskich i robót budowlanych w ramach wykonania zastępczego jest skutecznym środkiem ochrony zabytków nieruchomych w kontekście obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa obywateli i strzeżenia dziedzictwa narodowego.

Słowa kluczowe: dziedzictwo narodowe, ochrona zabytków, bezpieczeństwo obywateli, obowiązki dysponentów zabytków nieruchomych, nadzór konserwatorski

Wstęp

Do obowiązków państwa należy m.in. zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli i strzeżenie dziedzictwa narodowego, którego częścią są zabytki nieruchome. Zagadnienie będące przedmiotem artykułu odnosi się zatem do trzech aspektów – zapewnienia ochrony własności prywatnej, której przedmiotem mogą być obiekty zabytkowe, bezpieczeństwa fizycznego wszystkim, którzy przebywają na terytorium państwa, oraz bezpieczeństwa kulturowego, którego jednym z elementów jest ochrona zabytków przed zniszczeniem lub uszkodzeniem spowodowanym niewłaściwą troską lub brakiem jakiegokolwiek zainteresowania ze strony ich właścicieli. Kolizja tych wartości jest więc

nieunikniona, ukazując poziom skomplikowania stosunków społecznych i własnościowych i odsłaniając całe spektrum różnorodnych problemów, z których ochrona zabytków nieruchomości przed zniszczeniem ma charakter szczególny. Chodzi tu bowiem o interes zbiorowy zorganizowanej w państwo społeczności zamieszkującej określone terytorium wraz z materialnymi śladami jej obecności i trwania na przestrzeni dziejów, które określają źródło tożsamości narodowej i ukazują dzieje narodu. Słusznie podkreśla się, że naród bez identyfikacji z własną kulturą oraz bez znajomości swojej historii jest ubogi i podatny na liczne zagrożenia zewnętrzne, ponieważ łatwo może zatracić tożsamość narodową, a dla jej zachowania niezbędna jest ochrona dziedzictwa, którego nośnikami są właśnie zabytki¹. W przypadku zabytków nieruchomości istotny jest zatem nie tylko ich materialny substrat, ale również wartości, które utożsamiają, i skojarzenia, które wywołują. Wobec tego w przypadku zagrożenia zabytków nieruchomości będących własnością prywatną zniszczeniem lub uszkodzeniem możliwa jest ingerencja w prawo własności zderzona konstytucyjnym nakazem dbałości o dobro wspólne, którego objekty zabytkowe niewątpliwie są istotną częścią. Słusznie zatem podkreśla się, że przyzwolenie na ograniczenie prawa własności w odniesieniu do zabytków nieruchomości wynika ze wzrostu świadomości co do ich roli we współczesnych społeczeństwach i przekonania o nieodnawialności unikatowych egzemplarzy dziedzictwa kulturowego. Wiąże się z tym potrzeba przekazania tego dziedzictwa przyszłym pokoleniom w jak najmniej uszczuplonym stanie². Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych w ramach wykonania zastępczego jest skutecznym środkiem ochrony zabytków nieruchomości w kontekście zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa obywateli i strzeżenia dziedzictwa narodowego.

Zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem większego zainteresowania, chociaż jest niezwykle ważne, gdyż pozwala zweryfikować w praktyce skuteczność przepisów dotyczących ochrony zabytków. Egzekwowaniu nadzoru konserwatorskiego poświęcono zaledwie dwie publikacje³. Stanowi ono także przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych, których analiza pozwala zweryfikować efektywność stosowania prawa i zaobserwować to, co powszechnie już określa się mianem *law in action*.

¹ Ź. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2019, s. 212.

² A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 426.

³ M. Dębowski, *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie*, w: P. Dobosz, W. Górny, K. Szepelak (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Studio Cubus, Kraków 2015, s. 559-583 oraz Ź. Gwardzińska, op. cit.

Opieka i ochrona zabytków

Do obowiązków państwa należy przekazanie przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku, a zatem strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz stworzenie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (preambuła, art. 5 i 6 ust. 1 Konstytucji RP⁴). Oznacza to, że państwo jest zobowiązane do ochrony wszystkiego, co składa się na dziedzictwo kulturowe i znajduje się zarówno w jego aktualnych granicach, jak i poza granicami. Wyrażenie wdzięczności przodkom poprzez przekazanie przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z dorobku minionych pokoleń, jest możliwe dzięki strzeżeniu dziedzictwa narodowego, czyli wartości kultury narodu. Dziedzictwo to wartości i idee, które są godne kultywowania; to kategorie myślenia reprezentowane przez członków danej społeczności; to wola zachowania wytworów dziedzictwa w niepogorszonym stanie. Współcześnie dziedzictwo jest bardzo silnie powiązane z teraźniejszością i postrzegane jako taki sposób pojmowania przeszłości, jaki uznaje się za godny przekazania kolejnym pokoleniom⁵. Dziedzictwo staje się czytelne i zrozumiałe jedynie w kontekście kultury duchowej, wartości niematerialnych. Treść przedmiotów materialnych wynika bowiem ze skojarzeń rozumowych i uczuciowych. Dopiero łączne postrzeganie przedmiotów i zjawisk pozwala na wyodrębnienie spraw, które wydają się godne zachowania, kultywowania i przekazania jako dziedzictwa kolejnym pokoleniom. To wymaga jednak znajomości historii. Zabytki pozbawione kontekstu historycznego i społecznego przestają pobudzać do refleksji nad przeszłością, a naród bez historii nie ma przyszłości, ma jedynie teraźniejszość⁶.

Prawodawca zdefiniował pojęcie zabytku w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷ (dalej: u.o.z. lub ustawa o ochronie zabytków). Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Wynika stąd, że prawodawca nadał pojęciu zabytku charakter materialny, dzięki czemu jest on stosunkowo łatwy do zidentyfikowania. Z definicji legalnej wynika, że zabytek należy do świata kultury, który tradycyjnie odróżnia się od świata natury, będącego światem wytworów przyrody;

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ A. Frankiewicz-Bodynek, op. cit., s. 78.

⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2001, s. 42 i n.

⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.

musi być dziełem człowieka lub być związany z jego działalnością⁸. Obiekty spełniające ustawowe cechy uznania za zabytek objęte są ochroną prawną, która może przybrać formę:

- 1) wpisu do rejestru zabytków,
- 2) wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa,
- 3) uznania za pomnik historii,
- 4) parku kulturowego,
- 5) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji lokalizacyjnej (art. 7 u.o.z.).

Jednakże zabytki to coś więcej niż tylko wytwory materialne: to także związane z nimi wartości niematerialne; wyrażane przez nie treści przesądzają, co naprawdę i czym jest dziedzictwem⁹. Inaczej mówiąc, zabytki jako wytwory materialne są wyrazem kultury duchowej. W zabytkach bowiem wyrażone są zawsze wartości niematerialne¹⁰, pozwalające je identyfikować z określonym narodem oraz przynależnością kulturową.

Podział na zabytki nieruchome i ruchome jest konsekwencją cywilistycznego podziału na rzeczy nieruchome i ruchome. Zgodnie z treścią przepisu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹ (dalej: k.c.) nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z kolei ruchomością jest wszystko to, co może zostać przemieszczone.

Zabytki podlegają ochronie i opiece, a pojęcia te nie są tożsame. Obowiązek opieki spoczywa na dysponencie zabytku – właścicielu lub posiadacz, natomiast ochrona spoczywa na organach administracji publicznej. O ile opieka realizowana jest w interesie prywatnym i skoncentrowana jest na konkretnym zabytku, o tyle ochrona realizowana jest w interesie publicznym i stanowi przejaw troski o dziedzictwo narodowe będące świadectwem ponadtyśiącletniej kultury narodu polskiego. Opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany, odpowiada za nią wyłącznie dysponent zabytku – jego właściciel lub posiadacz. Rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, utrzymania go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepszego wykorzystania go dla dobra ogółu ze względu na jego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytek zatem przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego dysponenta, którego inte-

⁸ K. Zeidler, *Zagadnienia systemowe*, w: K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 24.

⁹ J. Pruszyński, *op. cit.*, s. 46.

¹⁰ W. Lis, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020, s. 30.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360.

resy zostają ograniczone na rzecz dobra wspólnego¹². W interesie publicznym leży więc zapewnienie właściwej opieki nad tym wszystkim, co składa się na dziedzictwo kulturowe, w tym również nad zabytkami, przede wszystkim nieruchomymi, które – jako obiekty trwale związane z gruntem, na którym są posadowione – pełnią funkcję strażników pamięci, dokumentują historię danego narodu i jego związki z określonym terytorium, świadczą o wielkości narodu i wyróżniają go spośród innych¹³. Wobec tego troska o zachowanie dziedzictwa kulturowego nabiera zupełnie nowego wymiaru – przestaje być jedynie sprawą prywatną i staje się sprawą wspólną, jednoczącą pokolenia przeszłe z teraźniejszymi i przyszłymi.

Opieka ma charakter wykonawczy i służy bezpośrednio realizacji konstytucyjnie określonego celu, podczas gdy ochrona jest zbliżona charakterem do nadzoru nad działalnością wykonawczą. Z rozróżnienia tego wynikają konsekwencje w postaci podziału ról¹⁴. Opieka nad zabytkami to z jednej strony działania faktyczne właściciela lub posiadacza, z drugiej pewien stan, który powinien być zagwarantowany przez właściciela lub posiadacza zabytku i polegać na zapewnieniu określonych w ustawie warunków, natomiast ochrona realizowana przez organy administracji publicznej zakłada możliwość ingerencji w uprawnienia właściciela lub posiadacza zabytku i obejmuje swoim zakresem działania władcze¹⁵.

Obowiązkiem właściciela lub posiadacza zabytku jest przestrzeganie przepisów, które nakładają na niego obowiązek realizacji działań wynikających z definicji opieki nad zabytkami¹⁶. Obowiązki te precyzuje art. 5 u.o.z., zgodnie z którym właściciel lub posiadacz sprawuje opiekę nad zabytkiem, która w szczególności polega na zapewnieniu warunków:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku,
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku,
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości,
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 917/18, LEX nr 2633889.

¹³ W. Lis, *Miejscowy plan...*, s. 5.

¹⁴ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 44.

¹⁵ K. Zeidler, op. cit., s. 22.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 621/18, LEX nr 2621773.

Użycie w treści tego przepisu sformułowania „w szczególności” oznacza, że nie jest to katalog wyczerpujący. W przypadku, gdy właściciele lub posiadacze będzie więcej, obowiązki te dotyczą każdego ze współwłaścicieli lub współposiadaczy¹⁷. Nie zmienia to jednak tego, że może dojść do ingerencji organów administracji publicznej wówczas, gdy obowiązki te nie będą wykonywane¹⁸.

Ochrona zabytków wpisuje się w działanie na rzecz dobra wspólnego, będącego konsekwencją wspólnotowego charakteru istnienia człowieka. Podkreśla się, że opieka nad zabytkami ma charakter wtórny w tym sensie, że obowiązek jej sprawowania rozpoczyna się wraz z uznaniem danej nieruchomości lub ruchomości za zabytek, czyli wraz z rozpoczęciem ochrony¹⁹. Niemniej jednak opieka i ochrona zabytków to kwestie wzajemnie się uzasadniające (uzupełniające) i *de facto* zmierzające w jednym kierunku (realizujące wspólny cel nadrzędny). Ponadto zabytki podlegają opiece i ochronie bez względu na stan ich zachowania. Oznacza to, że zły stan techniczny i postępujące zniszczenie nie może spowodować skreślenia zabytku z rejestru zabytków. Co więcej, argumenty natury ekonomicznej nie mogą być przesłanką do rezygnacji z działań dążących do zachowania substancji i wartości zabytkowej budowli, nawet w przypadku ich realnego zagrożenia postępującą degradacją²⁰. Samo to, że budynek zabytkowy nie nadaje się do odbudowy, bo jest to działanie zagrażające jego istnieniu, nie powoduje, że organy ochrony zabytków mogą odstąpić od naczelnej zasady ich ochrony przed zniszczeniem²¹. Wynika stąd, że zawsze, kiedy mają do czynienia ze zniszczonym zabytkiem oraz dopóki taki budynek jest wpisany do rejestru zabytków i nie zostało przeprowadzone odpowiednie postępowanie, które potwierdzałoby, że utracił on już cechy zabytku, dopóty brak jest podstaw w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 49 ust. 1 u.o.z. do skutecznego kwestionowania, że przedmiotem postępowania nie jest już zabytek²².

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1414/17, LEX nr 2469082.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1948/16, LEX nr 2528605.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1815/17, LEX nr 2501005.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267. Właściciel zabytku musi mieć świadomość, że jego uprawnienia właścicielskie są ograniczone, bo nastawione na ochronę zabytku, nawet jeżeli wymaga to dużych nakładów finansowych (art. 71 ust. 1 u.o.z.). Prawodawca przewidział jednak możliwość złagodzenia skutków finansowych związanych z ochroną zabytku, a mianowicie uprawnienie ubiegania się o przyznanie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku (art. 73 u.o.z.).

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1116/19, LEX nr 3391203.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1723/21, LEX nr 3434311.

Zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa obywateli

Smutną prawdą jest to, że zabytki nieruchome obracają się w ruinę najczęściej wskutek zaniedbań ze strony właściciela lub posiadacza, czego przykładów dostarczają doniesienia medialne i orzeczenia sądów. Tytułem przykładu można wskazać sprawę dotyczącą niszczonego kompleksu Elektrociepłowni Szombierki, jednego z największych i najstarszych obiektów przemysłowych w Bytomiu, nazywanego wręcz industrialną katedrą²³; secesyjnej kamienicy przy ul. Górnośląskiej 22 w Warszawie²⁴; najstarszej na warszawskiej Woli czynszówki zlokalizowanej przy ul. Łuckiej 8²⁵ czy najnowsze orzeczenia sądów dotyczące wyegzekwowania działań przeciwdziałających niszczeniu zabytków²⁶. Tego rodzaju przykłady nie tylko ukazują faktyczny stan utrzymania zabytków nieruchomych i niewielką skuteczność działań podejmowanych w ramach nadzoru konserwatorskiego, ale także skalę potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia.

²³ M. Babak, *Spółecznicy apelują o zabezpieczenie EC Szombierki przez wykonanie zastępcze*, <https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/spolecznicy-apeluja-o-zabezpieczenie-ec-szombierki-przez-wykonanie-zastepcze> [dostęp: 2.07.2023]. Elektrociepłownia Szombierki rozpoczęła działalność w 1920 r., produkcję ciepła zakończono dopiero w 2011 r. W 2013 r. elektrociepłownię wpisano do rejestru zabytków, a w 2020 r. zakres wpisu rozszerzono o otoczenie zabytkowego zespołu. Kompleks budynków został zaprojektowany w stylu modernistycznym przez Emila i Georga Zillmannów, twórców m.in. zabytkowego osiedla robotniczego Nikiszowiec w Katowicach. Obiekty budowlane, inspirowane średniowiecznymi zamkami pruskimi, mają potężne ceglane mury, strzeliste okna i wewnętrzny dziedziniec oraz trzy charakterystyczne 120-metrowe kominy i wieżę zegarową. Obecny stan techniczny obiektów elektrociepłowni wymaga niezwłocznych działań zmierzających do powstrzymania degradacji kompleksu. Lokalni społecznicy skupieni wokół organizacji Kongres Ochrony Zabytków apelują o zabezpieczenie zabytkowego kompleksu w drodze wykonania zastępczego sprowadzającego się przynajmniej do zabezpieczenia dachu, elewacji i okien.

²⁴ katke, *Konserwator nakazał przeprowadzenie prac w secesyjnej kamienicy. Mają zahamować proces degradacji*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/srodmiescie/warszawa-konserwator-nakazal-wlascicielowi-kamienicy-przy-gornoslaskiej-przeprowadzenie-prac-6863481> [dostęp: 2.07.2023]. Kamienicę zbudowano ok. 1900 r. w stylu secesyjnym; wyróżnia ją bogato zdobiona elewacja frontowa. Głównymi elementami zdobniczymi są liście kasztanowca i kwiat margerytki. Trzecie piętro zdobią głowy kobiece, ale najpiękniejsze są dwa okazałe pawie nad skrajnymi oknami pierwszego piętra. Po obydwu stronach bramy wjazdowej znajdują się oryginalne odboje – żeliwne krasnale z wybitą na nich datą produkcji: 1898. Zachowała się także dawna latarenka adresowa. Budynek został nieznacznie uszkodzony we wrześniu 1939 r., ale przetrwał czasy wojenne. W 1990 r. został wpisany do rejestru zabytków. Jego aktualny stan wymaga pilnych prac, które pozwoliłyby zahamować postępujący proces degradacji zabytku.

²⁵ dg/gp, *Najstarsza czynszówka na Woli popada w ruinę. Burmistrz prosi wojewodę o środki na ratowanie zabytku*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-postepujaca-degradacja-kamienicy-przy-luckiej-8-burmistrz-prosi-wojewode-o-srodki-na-ratowanie-zabytku-6874713> [dostęp: 2.07.2023]. Kamienicę zbudowano w 1878 r., przetrwała II wojnę światową i powstanie warszawskie, w latach 90. została wpisana do rejestru zabytków. W 2012 r. kamienicę zwrócono spadkobiercom Abrama Włodawera i od tego czasu znajduje się w prywatnych rękach. Mieszkańcy apelowali do wojewody mazowieckiego o zarezerwowanie pieniędzy na przeprowadzenie prac zabezpieczających, które pomogłyby uchronić zabytek przed jego degradacją.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 2395/22, LEX nr 3514865; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1721/22, LEX nr 3483883; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2071/21, LEX nr 3275427.

Należy dodać, że za prawidłowy stan obiektów budowlanych oraz należyte ich zabezpieczenie, tak by nie zagrażały bezpieczeństwu ludzi, odpowiedzialni są ich właściciele. Nadzór budowlany sprawuje powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Z kolei zabezpieczenie kamienicy pod względem ochrony zabytków sprawuje wojewódzki konserwator zabytków. W przestrzeni publicznej nierzadko można spotkać się z objętym ochroną zdegradowanym obiektem budowlanym, który grozi katastrofą budowlaną. Są to jednak wciąż obiekty zabytkowe, których jednak elementy konstrukcyjne tracą pion, niszczą w skutek zapadnięcia się więźby dachowej, a ich wnętrza narażone są na niekorzystne oddziaływanie warunków atmosferycznych. Silne zawilgocenie prowadzi do erozji cegły oraz korozji biologicznej drewnianych elementów, pęknięcia ścian, odpadania tynków, odstonienia otworów okiennych i drzwiowych itd. Takie obiekty stanowią poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Należy podkreślić, że wywiązywanie się przez właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomego z obowiązku opieki ma na celu nie tylko zachowanie go we właściwym stanie połączone z troską o estetykę budowli, ale także zapewnienie i ochronę bezpieczeństwa ludzi znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie zabytku.

Bezpieczeństwo jest procesem eliminowania lub neutralizowania istniejących i potencjalnych zagrożeń, doskonalenia istniejących struktur i procedur działania (reagowania na groźbę zagrożenia lub usuwania skutków zaistniałego już zagrożenia) oraz podejmowania przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie (zapewnienie) stanu bezpieczeństwa. Wobec tego bezpieczeństwa nie można osiągnąć raz na zawsze, ale zdobywa się je nieustannym zbiorowym wysiłkiem podejmowanym dla urzeczywistnienia (zapewnienia i ochrony) dobra wspólnego²⁷. W kontekście opieki i ochrony zabytków z pojęciem bezpieczeństwa w ścisłym związku pozostaje pojęcie porządku publicznego, utożsamianego z ładem społecznym ukształtowanym przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, harmonizujących życie ludzi w ramach organizacji państwowej i tym samym umożliwiających wypełnianie przez organy państwa zadań ukierunkowanych na zapewnienie optymalnych warunków życia i normalnego funkcjonowania państwa. W tym sensie zapewnienie i ochrona porządku publicznego leżą zarówno w interesie państwa, jak i społeczeństwa²⁸. Przesłanka porządku publicznego jest traktowana jako zbiór zasad i wartości, z którymi społeczeństwo się identyfikuje. Mieści ona w sobie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi harmonijne współżycie członków społeczeństwa oraz prawidłowe funkcjonowanie życia społecznego organizacji państwowej²⁹. Kategoria porządku publicznego obejmuje urzeczywistnianie międzypokoleniowej więzi, która zostanie utrzymana,

²⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2015, s. 45.

²⁸ Ibidem, s. 62.

²⁹ A. Frankiewicz-Bodynek, op. cit., s. 416.

jeżeli przekaże się przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku³⁰. Zakresy tych pojęć mają różną pojemność treściową, niemniej jednak w odniesieniu do sytuacji istniejącej w obrębie organizacji państwowej niemal zawsze ujmowane są łącznie i występują jako pojęcie złożone – bezpieczeństwo i porządek publiczny, które łączą się z funkcjonowaniem państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania jest zrozumiałe z uwagi na to, że obydwa określenia odnoszą się do tej samej rzeczywistości, a celem działań podejmowanych w ramach każdego z nich jest stworzenie uporządkowanej przestrzeni życia, wolnej od strachu przed jakimikolwiek zagrożeniami³¹. Wobec tego kluczowe znaczenie dla zrozumienia bezpieczeństwa i porządku publicznego mają zagrożenia. Człowiek stara się, czy to indywidualnie, czy razem z innymi, wspólnym wysiłkiem przeciwdziałać i zapobiegać wszelkim zagrożeniom, a jeżeli to niemożliwe, to przynajmniej minimalizować, względnie jak najszybciej usuwać spowodowane ich zaistnieniem negatywne skutki. Zagrożenia są związane z występowaniem negatywnie wartościowanych zdarzeń, procesów czy zjawisk, ocenianych jako niekorzystne, godzących w dobra i wartości mające dla człowieka fundamentalne znaczenie. Wskazuje to jednoznacznie, że brak zagrożenia stanowi podstawowy element bezpieczeństwa i porządku publicznego³².

Zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego niejednokrotnie mogą prowadzić do ograniczenia lub zawieszenia niektórych wolności i praw. Jeżeli Rzeczpospolita Polska ma być dobrem wspólnym, w którym każdy ma jakiś wkład, to wymaga także pojmowania i korzystania z gwarantowanych przez nią wolności i praw w duchu odpowiedzialności. Oznacza to, że wolności i prawa nie mogą być absolutyzowane³³. W żadnej zorganizowanej społeczności, a taką bez wątplenia jest państwo, jej członkowie nie mogą realizować swoich wolności i praw w sposób absolutny, bez żadnych ograniczeń, ponieważ doprowadziłoby to do chaosu i rozpadu samej organizacji (państwa). W konfrontacji z dobrem wspólnym przestają one służyć jednostce, kiedy ich interpretacja zmierza w kierunku dowolności, kiedy rodzi nihilizm państwowy. Utrudnia bowiem realizację wolności i praw innych jednostek oraz wartości ponadjednostkowych. Wolności i prawa będą pozostawały w harmonii z dobrem wspólnym jedynie wtedy, kiedy będzie się je traktowało jako zadanie powiązane z odpowiedzialnością za sprawy wykraczające poza interes jednostkowy i mające wspólną płaszczyznę odniesienia³⁴. Dobro wspólne jest zatem wartością ponadjednostkową, ale ukierunkowaną także na działania i interesy prawne jednostek i tworzonych przez nie wspólnot. Wobec

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, LEX nr 2048477.

³¹ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 115.

³² *Ibidem*, s. 92.

³³ *Ibidem*, s. 155.

³⁴ M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, w: F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2001, s. 198.

tego obowiązkiem organów administracji publicznej jest dążenie do urzeczywistnienia dobra wspólnego z korzyścią dla wszystkich obywateli tworzących wspólnotę państwową i dla każdego z nich z osobna³⁵.

Emanację dobra wspólnego stanowi interes publiczny, czyli ogólny, powszechny, skoro i Rzeczpospolita wywodzona z łacińskiego *res publica* traktowana jest jako rzecz wspólna, sprawa powszechna. W tym sensie ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest działalnością podejmowaną i pozostającą w zgodzie z interesem publicznym. Dobra wspólne jest pojęciem integrującym wszystkich obywateli i wszystkie wartości, dla których ochrony stanowi się prawo, będące podstawowym wyznacznikiem ludzkich zachowań w obrębie organizacji państwowej. Co więcej, dążenie do urzeczywistnienia dobra wspólnego i jego ochrony zakłada możliwość ingerencji w przysługujące każdemu wolności i prawa³⁶.

Tym samym możliwość ingerencji w wolności i prawa człowieka i obywatela w związku z obowiązkiem zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jeden z podstawowych dylematów demokratycznego państwa prawnego³⁷.

Wartości te ma zapewnić państwo ze swym rozbudowanym aparatem, obejmującym różnego rodzaju wyspecjalizowane służby, inspekcje i straż. Skoro państwo ma je zapewnić, to tym samym zobowiązane jest nie tylko do podejmowania działań ukierunkowanych na ich osiągnięcie i dążenie do tego wszelkimi możliwymi sposobami, ale także ma zagwarantować efektywną realizację wszystkich krzyżujących się ze sobą wartości. Obowiązki państwa w zakresie zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmują działania o charakterze prewencyjnym i represyjnym. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia, że zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mogą ograniczać się wyłącznie do zwalczania istniejących zagrożeń, ale wymagają również podejmowania działań prospektywnych, przygotowujących aparat państwowy na wystąpienie takich zagrożeń bądź pozwalających na ich uniknięcie³⁸. W zakresie ochrony zabytków funkcję policji administracyjnej pełni przede wszystkim wojewódzki konserwator zabytków. Policja administracyjna to oparta na prawie działalność różnych podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w różnych sferach życia społecznego, ukierunkowana na ochronę dóbr i warto-

³⁵ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 157.

³⁶ W. Lis, *Publiczny sektor ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2014, s. 79. Wyraz „Rzeczpospolita” objaśnia się historycznie jako oznaczający wspólnotę obywateli – rzecz powszechną, co oznacza, że jest to państwo wszystkich obywateli, zbudowane na ich wspólnocie opartej na pewnym typie więzi politycznej (L. Garlicki, *Wstęp. Uwaga 13*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007).

³⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 159.

³⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 14.

ści mających znaczenie tak dla jednostki, jak i dla zorganizowanego w państwo społeczeństwa³⁹. Niewątpliwie należy do nich ochrona substancji i wartości zabytków nieruchomości przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem, by zachować je w możliwie jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń. Służą temu działania ochronne podejmowane przez organy administracji publicznej, które mają na celu:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie,
- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków,
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków,
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę,
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków,
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska (art. 4 u.o.z.).

Działania ochronne muszą być jednak realizowane w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰ (dalej: p.b.). Stosownie do art. 2 ust. 2 pkt 3 p.b. przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności przepisów ustawy o ochronie zabytków – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego nawet wpis obiektu budowlanego do rejestru zabytków nie powoduje wyłączenia go spod działania przepisów Prawa budowlanego⁴¹. Przepisy ustawy o ochronie zabytków nie mają charakteru *lex specialis* w stosunku do przepisów Prawa budowlanego, co oznacza, że tryby postępowania przewidziane w tych ustawach nie są wobec siebie konkurencyjne⁴². Odmiennie wartości są istotne przy ocenie stanu technicznego budynku, jeżeli chodzi o zgodność z wymogami Prawa budowlanego, inne natomiast, gdy ten stan techniczny należy oceniać z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony zabytkom z uwagi na ich szczególnie cenne walory historyczne i kulturowe. Sama ocena braku technicznej możliwości naprawy zabytkowego budynku pod względem wymogów Prawa budowlanego jest bez znaczenia, jeżeli eksponuje się potrzebę zabezpieczenia substancji zabytkowej budynku przed jej całkowitym zniszczeniem i utratą wartości, z powodu

³⁹ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 366.

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 1998 r., sygn. akt I SA 1730/97, LEX nr 44677.

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 961/13, LEX nr 1643782; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1654/19, LEX nr 3019734.

których został on wpisany rejestru zabytków⁴³. Dopóki znajduje się on w rejestrze, dopóty powinien być traktowany jako zabytek podlegający pełnej ochronie prawa. Zabytki nieruchome, jak wszystkie obiekty budowlane, należy utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 p.b.). Za należyte utrzymanie obiektu budowlanego oraz jego bezpieczne użytkowanie odpowiada właściciel lub zarządca tego obiektu (art. 61 p.b.). Zaniedbanie tych obowiązków uprawnia organy nadzoru budowlanego do podjęcia działań określonych w art. 66-68 p.b., czyli wydania decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym, decyzji o zakazie użytkowania obiektu, decyzji nakazującej rozbiórkę nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego czy decyzji nakazującej opróżnienie w całości lub w części budynku przeznaczanego na pobyt ludzi. Odnosi się to także do uznanych za zabytki obiektów budowlanych.

Obowiązek przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych

Jeżeli zabytek nieruchomy jest zagrożony zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, to wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy takim zabytku. Istotą wydania tego nakazu jest zatem stwierdzenie, że dany zabytek jest w takim stanie zachowania, który bez przeprowadzenia określonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych grozi jego zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Wydanie decyzji mającej na celu wyegzekwowanie działań przeciwdziałających zniszczeniu zabytku jest zgodne z ciążącym na organach ochrony zabytków obowiązkiem podejmowania działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków (art. 4 pkt 2-3 u.o.z.). Istota art. 49 ust. 1 u.o.z., co do zasady, nie umożliwia więc nałożenia na dysponenta zabytku obowiązków, które są porównywalne do prac restauratorskich, zmierzających w istocie do odtworzenia zabytku (w całości lub w części) według stanu sprzed jego wpisu do rejestru⁴⁴.

Pojęcia zniszczenia i istotnego uszkodzenia nie posiadają jednak definicji legalnych. O ile zniszczenie jest powszechnie rozumiane jako unicestwienie czegoś, bezpowrotną utratę i jako takie nie budzi wątpliwości, o tyle istotne uszkodzenie jest pojęciem ocennym, pozostawiającym organom nadzoru konserwatorskiego

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1116/19, LEX nr 3391203.

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2403/19, LEX nr 3072267.

duży margines swobody. Nie wiadomo, z jaką chwilą uszkodzenie osiąga poziom istotności, co więcej, nie wiadomo nawet, o jakiego rodzaju uszkodzenie tu chodzi, czy o uszkodzenie elementów konstrukcyjnych zabytku nieruchomego, czy też elementów wpływających na jego estetykę (która przecież ma bardzo ważne, czasami wręcz przesądzające znaczenie dla objęcia danego obiektu budowlanego ochroną prawną), czy może elementów wystroju wnętrza albo instalacji i urządzeń zapewniających funkcjonalność obiektu budowlanego. Definicje legalne posiadają natomiast pojęcia prac konserwatorskich i robót budowlanych. Stosownie do art. 3 pkt 6 u.o.z. prace konserwatorskie to działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań, natomiast roboty budowlane obejmują budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 8 u.o.z. w zw. z art. 3 pkt 7 p.b.).

Organ konserwatorski może zatem nakazać nie tylko przeprowadzenie prac zmierzających do utrzymania substancji zabytkowej (prac konserwatorskich), ale także innych robót polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, których wykonanie uzna za niezbędne ze względu na ochronę zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Do takich robót można zaliczyć wymianę bądź odtworzenie współczesnej instalacji kanalizacyjnej, jeżeli jej uszkodzenie albo zdemontowanie stwarza zagrożenie dla zabytku, prace związane z naprawą konstrukcji obiektu, tj. w zakresie remontu stropów i konstrukcji dachowej, oraz prace związane z naprawą pokrycia dachowego, jak również wykonanie właściwego odprowadzenia wód deszczowych⁴⁵. Oczywiście dyspozycja art. 49 ust. 1 u.o.z. w żadnej mierze nie wyklucza przeprowadzenia prac polegających na odtworzeniu części zabytkowego obiektu, nawet jeżeli *de facto* miałyby polegać na odbudowie jakiegoś fragmentu w jego historycznym zakresie⁴⁶. Taką ocenę potwierdza uznaniowy charakter decyzji o przeprowadzeniu określonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku. Wobec tego organ konserwatorski może nakazać nie tylko przeprowadzenie prac zmierzających do utrzymania substancji zabytkowej (prac konserwatorskich), lecz także innych robót, polegających m.in. na odbudowie, jeżeli uzna je za niezbędne ze względu na ochronę zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem⁴⁷.

Obowiązek przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych może zostać nałożony na właściciela, użytkownika wieczystego czy trwałego zarządcę, jak i inne osoby mające tytuł prawny wynikający z ograniczonego prawa

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 828/15, LEX nr 2073730.

⁴⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 881/07, LEX nr 463729; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1948/16, LEX nr 2528605.

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1723/21, LEX nr 3434311.

rzecowego (użytkowania, służebności, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, hipoteki) lub ze stosunku zobowiązaniowego (umowy najmu, umowy użyczenia, umowy dzierżawy) pod warunkiem, że poza dysponowaniem tytułem prawnym do zabytku posiadają także uprawnienie do korzystania z zabytku, wynikające z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego czy stosunku zobowiązaniowego. Przy czym wyliczenie to nie stanowi zobowiązania preferowanej przez ustawodawcę kolejności, według której wojewódzki konserwator zabytków powinien nakładać na dany podmiot obowiązek wykonania określonych prac lub robót niezbędnych ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku, gdyż obowiązek ten nie może zostać nałożony na osobę nieposiadającą uprawnienia do korzystania z zabytku⁴⁸. Określenie osoby zobowiązanej do przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych następuje bowiem na podstawie ustalenia, że osoba ta „ma prawo do korzystania z zabytku”, które wywodzi z jednego ze wskazanych tytułów. Chodzi zatem o konkretny tytuł prawny, z którego dany podmiot wyprowadza możliwość korzystania z zabytku⁴⁹. Nie wystarczy zatem samo ustalenie, komu przysługuje tytuł prawny do zabytku nieruchomości, lecz niezbędne jest ustalenie zakresu odpowiedzialności posiadacza samoistnego i posiadacza zależnego, gdyż dopiero przesądzenie o zakresie odpowiedzialności posiadaczy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego pozwoli na ustalenie, na kogo powinien zostać nałożony obowiązek przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych⁵⁰. Obowiązki te wynikają z samego faktu dysponowania obiektem budowlanym wpisanym do rejestru zabytków i wiążącą się z nim odpowiedzialnością za stan jego zachowania⁵¹. Wobec tego dla nałożenia obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych nie ma znaczenia, czy pogorszenie stanu technicznego obiektu budowlanego nastąpiło z winy jego właściciela, czy tylko użytkownika⁵². Niemniej jednak obowiązkiem właściciela jest egzekwowanie od posiadaczy zależnych zabytku nieruchomości wpisanego do rejestru zabytków wykonywania obowiązków służących zachowaniu go we właściwym stanie⁵³.

⁴⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 245/11, LEX nr 1212682.

⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2088/18, LEX nr 3289887.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1837/18, LEX nr 2724034.

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1948/16, LEX nr 2528605.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 440/14, LEX nr 1614768.

⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 58/17, LEX nr 2552872.

Ma to zastosowanie w przypadku uznania niezbędności wykonania określonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem danego zabytku. Dopóki więc obiekt zabytkowy nie uległ całkowitemu zniszczeniu – totalnej destrukcji, dopóty prawodawca dopuszcza możliwość nałożenia obowiązków mających na celu jego ochronę przed zniszczeniem⁵⁴. Przy czym wykonanie decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego (art. 49 ust. 2 u.o.z.). Potwierdza to art. 39 ust. 1 p.b., zgodnie z którym prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oznacza to, że decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym nie stanowi samoistnej podstawy do rozpoczęcia takich prac lub robót. Celem prac lub robót przy zabytku nieruchomym jest jego zabezpieczenie i utrzymanie go w jak najlepszym stanie, a ściślej mówiąc – przeciwdziałanie dalszej jego dewastacji i pogorszeniu substancji zabytkowej obiektu wpisanego do rejestru zabytków⁵⁵. Dysponent zabytku nieruchomego powinien więc przeprowadzić takie prace i roboty, które co najmniej zapewniłyby powstrzymanie procesu jego dalszej degradacji, prowadzącej do jego całkowitego zniszczenia. Przedmiotem zainteresowania wojewódzkiego konserwatora zabytków nie jest ustalanie przyczyn złego stanu technicznego zabytku nieruchomego, ale jego efektywna ochrona poprzez wskazanie, które prace są niezbędne dla zabezpieczenia go przed dalszym niszczeniem⁵⁶. Istotą decyzji nakazowej organu nadzoru konserwatorskiego jest zatem skłonienie dysponenta zabytku do wdrożenia działań o charakterze naprawczym i prewencyjnym, których celem byłoby udaremnienie zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku. Należy dodać, że treść decyzji nakazowej organu nadzoru konserwatorskiego nie jest uzależniona od sytuacji majątkowej podmiotu zobowiązanego do podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie i ochronę zabytku nieruchomego. Brak jest podstaw do kwestionowania zasadności decyzji w przedmiocie nakazania zabezpieczenia i remontu budynku objętego ochroną prawną, wydanej w celu ochrony zabytku nieruchomego tylko z tego powodu,

⁵⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2927/17, LEX nr 2505618.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 917/18, LEX nr 2633889.

⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 731/12, LEX nr 1339938.

że właściciel obiektu zabytkowego nie posiada odpowiednich funduszy na przeprowadzenie nakazanych mu prac⁵⁷.

Nakaz przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych ma formę decyzji administracyjnej. Wobec tego powinna ona odpowiadać wymogom formalnym określonym w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁵⁸. Odnosi się to w szczególności do uzasadnienia decyzji, które wobec działania w warunkach luzów decyzyjnych i uznania administracyjnego, a także wobec niewątpliwej ingerencji w sferę praw właściciela, musi zostać należycie sporządzone i zawierać argumenty przekonujące za słusnością przyjętego stanowiska. Należycie sporządzone uzasadnienie decyzji powinno odzwierciedlać poszczególne etapy prowadzonego postępowania administracyjnego, w tym postępowania dowodowego, nadto wskazać, jakie fakty ustalono, oraz zawierać opis dokonanej subsumpcji. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale i wychowawcze, pogłębia bowiem zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego w ustalonym stanie faktycznym. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy⁵⁹.

Co więcej, decyzje wydawane w ramach nadzoru konserwatorskiego muszą być nie tylko wyczerpujące w zakresie ich uzasadnienia prawnego i faktycznego, ale również precyzyjne, jeśli chodzi o określenie nakładanego na adresata obowiązku. W szczególności rodzaj i zakres prac bądź robót, jakie mają zostać przeprowadzone, muszą być określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący. Istotą bowiem decyzji mającej charakter nakazu jest jej konkretność, co oznacza, że rodzaje działań, jakie ma podjąć strona (adresat decyzji), muszą być sformułowane w sposób jednoznaczny; od tego bowiem zależy możliwość późniejszego egzekwowania ich wykonania⁶⁰. Nie oznacza to jednak, że w decyzji wydanej na podstawie tego przepisu zawarte muszą być techniczne uwarunkowania, gdyż jest to dalszy etap postępowania, do którego odsyła wprost przepis art. 49 ust. 2 u.o.z. W praktyce wiąże się to z koniecznością zlecenia sporządzenia, w ramach postępowania dowodowego, oceny stanu technicznego zabytku wraz z projektem budowlanym, gdyż pracownicy urzędów konserwatorskich nie zawsze dysponują odpowiednią wiedzą

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1029/08, LEX nr 539575.

⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.

⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 678/13, LEX nr 1343041.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1089/05, LEX nr 203827.

i uprawnieniami budowlanymi, pozwalającymi im na samodzielną ocenę zagrożonych konstrukcyjnie ustrojów budowlanych. To z kolei znacznie podnosi koszty i wydłuża prowadzone postępowania administracyjne⁶¹.

Decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych ma charakter uznaniowy, tzn. należy do sfery uznania administracyjnego. Sądowa kontrola takiej decyzji jest ograniczona wyłącznie do zbadania, czy nie nosi ona cech dowolności, natomiast nie zajmuje się celowością bądź też słuszością takiego rozstrzygnięcia. Decyzja uznaniowa może być przez sąd uchylona jedynie w sytuacji stwierdzenia, że została ona wydana z takim naruszeniem przepisów prawa, które miało wpływ na wynik sprawy, zaś naruszenie to będzie miało miejsce wówczas, gdy organ pominął istotny dla rozstrzygnięcia materiał dowodowy lub dokonał jego oceny wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego⁶².

Wykonanie zastępcze

Jeżeli decyzje nakazujące przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych nie doprowadzą do usunięcia zagrożenia zniszczeniem lub istotnego uszkodzenia zabytku nieruchomego, nie zostaną przeprowadzone w terminie określonym w decyzji nakazowej albo pozostaną bez reakcji ze strony dysponenta zabytku, wówczas konieczne jest sięgnięcie po środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego w trybie egzekucji administracyjnej. Nie ulega żadnej wątpliwości, że wydłużenie terminu przystąpienia do prac konserwatorskich lub robót budowlanych wiąże się z dalszym pogorszeniem stanu zachowania obiektu zabytkowego. W tym sensie wykonanie zastępcze pełni funkcję ochronną.

Do wykonania zastępczego mają zastosowanie przepisy działu III rozdziału 3 (art. 127-135) ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶³ (dalej: u.p.e.a.). Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt (art. 127 u.p.e.a.). W celu zastosowania tego środka egzekucyjnego organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo (art. 128 ust. 1 u.p.e.a.)⁶⁴. Postanowienie to zawiera również wskazanie przybliżonej kwoty kosztów wykonania zastępczego (art. 128 § 1a u.p.e.a.). W postanowieniu o zasto-

⁶¹ M. Dębowski, op. cit., s. 565-566.

⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1501/11, LEX nr 1145346.

⁶³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.

⁶⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 662/18, LEX nr 2638745.

sowaniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny może wezwać zobowiązanego do wpłacenia w oznaczonym terminie określonej kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego, z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia kwoty w tym terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (art. 128 § 2 u.p.e.a.). Określenie wysokości zaliczki na wykonanie zastępcze pozostawione jest uznaniu organu egzekucyjnego. Prawodawca nie określa bowiem wysokości zaliczki ani nawet nie zawiera wskazówek pozwalających ją oznaczyć. Pozwala to organowi egzekucyjnemu dostosować wysokość zaliczki do realiów konkretnej sprawy, obejmujących przybliżoną kwotę kosztów wykonania zastępczego, uwzględniających zakres niezbędnych prac lub oraz ceny materiałów i usług budowlanych⁶⁵. Należy dodać, że rozstrzygając o wykonaniu zastępczym, oprócz przepisów normujących postępowanie egzekucyjne w administracji organ egzekucyjny związany jest także zasadami postępowania administracyjnego, nakazującymi m.in. podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 k.p.a.), zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.), dokonać oceny, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). Wskazane wyżej przepisy proceduralne należy stosować łącznie z regulacjami ustawy o ochronie zabytków.

Kiedy dysponent zabytku nieruchomego nie wywiązuje się z obowiązku opieki, wówczas środki na sfinansowanie niezbędnych prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku musi zapewnić organ nadzoru konserwatorskiego. Prace lub roboty nakazane w procesie wykonania zastępczego stanowią jedynie pierwszy etap działań przeciwdziałających destrukcji obiektu zabytkowego; ich celem nie jest odrestaurowanie zabytku, tylko zabezpieczenie aktualnego stanu jego substancji przed dalszą dewastacją, prowadzącą niechybnie do jego unicestwienia. Jeżeli tylko zabytek jest do uratowania i wykonanie prac lub robót wskazanych w decyzji organ nadzoru konserwatorskiego pozwoli zabezpieczyć go przed dalszą degradacją, to może to stanowić punkt wyjścia do ewentualnych dalszych robót w celu przywrócenia mu dawnej świetności. Wykonanie zastępcze ma zatem wyłącznie charakter doraźny i uzasadnione jest koniecznością wykonania podstawowych prac, które mają uchronić zabytek nieruchomy przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, nie zwalnia jednak dysponenta zabytku od obowiązku finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku (art. 71 ust. 1 u.o.z.). Inaczej mówiąc, wykonanie zastępcze sprowadza się do wykonania tych prac lub robót za dysponenta zabytku za pieniądze wyłożone przez organ administracji publicznej w sytuacji, kiedy jest to jedyny sposób zabezpieczenia i ochrony zabytku nieruchomego przed jego postępującą degradacją.

⁶⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 862/22, LEX nr 3565715.

Wdrażając wykonanie zastępcze, wojewódzki konserwator zabytków pokrywa koszty prac konserwatorskich lub robót budowlanych, a następnie występuje do zobowiązanego z roszczeniem zwrotu poniesionych kosztów. Jeżeli jednak koszty wykonania takich prac lub robót przekraczają możliwości budżetowe organu ochrony zabytków, to powinien on wystąpić do miejscowo właściwego wojewody o zwiększenie środków na wykonywanie swych ustawowych zadań. Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków nie są dotowane w stopniu wystarczającym. Środki finansowe przekazywane przez wojewodów wystarczają głównie na pokrycie wynagrodzeń oraz zapewnienie bieżącej pracy urzędu, co sprawia, że organów ochrony zabytków nie stać na prowadzenie postępowań egzekucyjnych, w tym wykonań zastępczych. W efekcie, jeżeli postępowanie egzekucyjne zostanie wszczęte, to ograniczy się ono tylko do zastosowania wobec dysponenta zabytku środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia. Wprawdzie wojewódzki konserwator zabytków mógłby zrealizować wykonanie zastępcze, jednak ze względów finansowych jest to środek egzekucyjny o charakterze ekskluzywnym, ponieważ jest on kosztowny i dlatego jest stosowany wyjątkowo⁶⁶.

Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na tej nieruchomości na podstawie jego decyzji określającej wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych, ich zakres oraz termin wymagalności wierzytelności, dzięki czemu odzyskanie poniesionych kosztów jest wysoce prawdopodobne. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie może być dokonane przez złożenie wniosku i decyzji do zbioru dokumentów (art. 49 ust. 3-4 u.o.z.). Decyzje określającą i zabezpieczającą wierzytelność Skarbu Państwa, mające za podstawę odpowiednio art. 49 ust. 3 i ust. 4 u.o.z., mogą zostać wydane dopiero po zastępczym wykonaniu obowiązków w trybie egzekucji administracyjnej⁶⁷. Uprawnienie przysługujące wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków do wydania decyzji nakazującej wykonanie zastępcze nie wyłącza możliwości podjęcia innych adekwatnych do sytuacji decyzji przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 66-68 p.b.

Nieuiszczenie kosztów wykonania zastępczego stanowi podstawę wszczęcia odrębnego postępowania egzekucyjnego, tym razem z należności pieniężnych. Wojewódzki konserwator zabytków staje się wierzycielem, którego rola zostaje ograniczona do przesłania upomnienia zobowiązanemu oraz wystawienia tytułu wykonawczego i przekazania go właściwemu organowi egzekucyjnemu, którym jest naczelnik urzędu skarbowego⁶⁸.

⁶⁶ M. Dębowski, op. cit., s. 570.

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 662/18, LEX nr 2638745.

⁶⁸ M. Dębowski, op. cit., s. 572.

Jeżeli stwierdzono nieściągalność wierzytelności lub jej ściągnięcie spowoduje znaczny uszczerbek dla sytuacji materialnej dysponenta zabytku, wówczas wojewoda, w porozumieniu z Generalnym Konserwatorem Zabytków, może umorzyć w całości albo w części lub rozłożyć na raty wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym (art. 49 ust. 6 u.o.z.). Oznacza to zwolnienie adresata takiego nakazu od kosztów wykonania zastępczego. Wydanie takiej decyzji powoduje wykreślenie – na wniosek wojewody – hipoteki przymusowej z księgi wieczystej. Jeżeli zaś nieruchomości nie posiada księgi wieczystej, to wniosek i decyzję składa się do zbioru dokumentów (art. 49 ust. 7 u.o.z.).

Wykonanie zastępcze jest nierzadko ostatnią szansą dla zagrożonego zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku nieruchomego, który potrzebuje pilnej interwencji. Jest to środek wdrażany wtedy, kiedy nie ma już czasu na działania uzależnione od dobrej woli dysponenta zabytku. Upływający czas odgrywa tu bowiem zasadniczą rolę, gdyż proces degradacji zabytku postępuje i prowadzi często do jego bezpowrotnego zniszczenia. Przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym w ramach wykonania zastępczego jest obecnie najskuteczniejszym i najszybszym środkiem umożliwiającym zabezpieczenie obiektu zabytkowego przed katastrofą budowlaną lub postępującą degradacją. Wykonanie zastępcze natomiast stanowi podstawowe narzędzie nadzoru konserwatorskiego, zapewniającego możliwość realizowania założeń ustawy o ochronie zabytków. W tym kontekście warto podkreślić, że wykonanie zastępcze polega *de facto* na realizacji zamówienia publicznego, które opóźnia moment rozpoczęcia prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym. Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych reguluje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹. Szczegółowe przedstawienie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy określone celem opracowania.

Na marginesie należy dodać, że niedostateczna opieka nad zabytkiem stanowi wykroczenie. Zgodnie z art. 110 ust. 1 u.o.z., kto będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku, nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. W razie popełnienia tego wykroczenia można orzec niewiązkę do wysokości 20-krotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. Wykroczenie to ma na celu wymuszenie przestrzegania na dysponentach zabytków właściwego sprawowania opieki. Wydaje się, że takie zagrożenie jest zbyt niskie, by oddziaływać prewencyjnie, wskutek czego nie spełnia swojej funkcji, jaką jest niedopuszczenie do zaistnienia nieodwracalnych skutków w postaci zniszczeń substancji zabytkowej, stanowiącej przecież dobro o charakterze nieodnawialnym. Gwarancje prawnokarne ogra-

⁶⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

niczają się jednak tylko do karania dysponentów zabytków i nie przyczyniają się do efektywnej ochrony zagrożonego zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku nieruchomego.

Podsumowanie

Prawo wydawania decyzji nakazujących przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych charakteryzuje się możliwością wiążącego oddziaływania na dysponentów zabytków nieruchomych. Niewykonanie nakazów wynikających z tych decyzji umożliwia przystąpienie do wykonania zastępczego. Jest to wyraz realizacji przez państwo wyrażonego w art. 5 Konstytucji RP obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego, którego materialnym przejawem są zabytki. Żeby owo strzeżenie było efektywne, musi obejmować całokształt różnorodnych środków, które pozwolą zachować to, co składa się na dziedzictwo narodowe.

Wydaje się, że ze względu na charakter obiektu budowlanego – obiektu zabytkowego – oraz cel nadzoru konserwatorskiego należałoby rozszerzyć katalog podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Zgodnie z oficjalną wykładnią art. 49 ust. 1 u.o.z. adresatem tego obowiązku jest tylko podmiot uprawniony do korzystania z zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, co zwalnia z tego obowiązku jego właściciela. Oczywiście jest, że podmiot doraźnie korzystający z cudzej własności będzie miał do niej zupełnie inne niż właściciel podejście. Poza tym oddanie obiektu zabytkowego w posiadanie nie oznacza, że jego właściciel utracił wobec niego przysługujące mu prawa i obowiązki. Stosownie do art. 337 k.c. posiadacz samoistny, którym jest właściciel, nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne, ponieważ dla bytu posiadania samoistnego nie jest konieczny fizyczny związek z rzeczą. Wobec tego ze względu na osiągnięcie celu wynikającego z decyzji nakazowej – ochronę przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem – nic nie stoi na przeszkodzie, by adresatem wynikających z niej obowiązków był jednocześnie posiadacz samoistny (właściciel zabytku) i posiadacz zależny. Brak jest bowiem przekonujących racji do przyjęcia, że przez oddanie zabytku nieruchomego do korzystania innej osobie jego właściciel tym samym zwalnia się z obowiązku opieki nad zabytkiem. Stąd też nie przekonuje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego w sytuacji, gdy na podstawie jednego z tytułów prawnych wskazanych w art. 49 ust. 1 u.o.z. właściciel zabytku przestał być uprawniony do korzystania z niego, w konsekwencji został zwolniony od wykonywania prac konserwatorskich lub robót budowlanych, zmierzających do zabezpieczenia obiektu zabytkowego przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem⁷⁰.

⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2088/18, LEX nr 3289887.

Wykonanie zastępcze, będące następstwem niewykonania decyzji nakazującej dysponentowi zabytku przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych, chociaż pozwala wykonać niezbędne prace lub roboty, nie jest jednak środkiem, który rozwiązuje problem niewłaściwej opieki sprawowanej nad zabytkiem nieruchomym. Co prawda pozwala przeprowadzić konieczne prace remontowo-zabezpieczające, ale ze względu na krótkotrwałe efekty tych prac tylko przesuwa w czasie groźbę zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku nieruchomego. Przyjęte rozwiązanie po części wynika z samego charakteru egzekwowanego obowiązku, który zgodnie z wolą prawodawcy może ograniczać się jedynie do tego, co niezbędne w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia dla istnienia zabytku⁷¹. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że wykonanie zastępcze nie jest remontem generalnym, ale jest ograniczone do wykonania prac lub robót koniecznych w zakresie niezbędnego minimum. Ma to również istotne znaczenie w kontekście zapewnienia fizycznego bezpieczeństwa obywateli przed pokrzywdzeniem ze strony niewłaściwie zabezpieczonego obiektu zabytkowego, grożące katastrofą budowlaną, ale także bezpieczeństwa kulturowego, związanego z koniecznością troski o dziedzictwo narodowe, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że zasadniczy problem związany ze stosowaniem wykonania zastępczego jest dwójaki. Po pierwsze, ze względu na skromny budżet wojewódzkiego konserwatora zabytków działania takie ograniczają się do wykonania najwyżej jednego remontu w roku, i to pod warunkiem, że nie są to skomplikowane i kosztowne roboty (większość organów nadzoru konserwatorskiego ze względu na brak środków finansowych w ogóle nie wdraża tego rodzaju działań). Po drugie, problemem są kwestie proceduralne, długotrwałe i skomplikowane, do tego jeszcze niuregulowane i złożone sprawy własnościowe oraz trudności z odnalezieniem właścicieli zabytkowych nieruchomości. Od lat środowisko konserwatorskie i doktryna prawa ochrony zabytków wskazują, że środki pieniężne przeznaczone na ochronę zabytków są niewystarczające. Brak środków znacząco ogranicza możliwości efektywnej ochrony. Przekłada się to również na prowadzone postępowania egzekucyjne. Wobec tego należy postulować reorganizację polityki fiskalnej wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz zwiększenie środków przyznawanych wojewódzkim konserwatorom zabytków na ochronę zabytków, co wpłynęłoby stymulująco na podejmowanie decyzji o zastosowaniu wykonania zastępczego⁷². W doktrynie wyrażono także pogląd, że przyczyną niechęci sięgania po wykonanie zastępcze jest niska świadomość potrzeby stosowania tego środka egzekucyjnego oraz niewystarczający poziom kompetencji pracowników urzędów konserwatorskich, wyrażający się słabą znajomością prawa i procedur

⁷¹ M. Dębowski, op. cit., s. 578.

⁷² Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 175.

związanych z postępowaniem egzekucyjnym w administracji⁷³. Wydaje się, że nie tyle chodzi o kwestie merytoryczne, ile raczej o brak odwagi w podjęciu decyzji o zastosowaniu wykonania zastępczego oraz determinacji w jej urzeczywistnieniu.

Pozwala to zrozumieć, dlaczego zabytki nieruchomości wciąż niszczą, pomimo istnienia środków prawnych, które od strony formalnej zapewniają im ochronę. Należy zatem stwierdzić, że przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych w ramach wykonania zastępczego nie jest skutecznym środkiem ochrony zabytków nieruchomych, natomiast wykonywane naprędce prowizoryczne zabezpieczenia nie zapewniają ani osiągnięcia celów ustawy, ani bezpieczeństwa obywateli.

Bibliografia

- Babak M., *Spółecznicy apelują o zabezpieczenie EC Szombierki przez wykonanie zastępcze*, <https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/spolecznicy-apeluja-o-zabezpieczenie-ec-szombierki-przez-wykonanie-zastepcze> [dostęp: 2.07.2023].
- Dębowski M., *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie*, w: P. Dobosz, W. Górny, K. Szepelak (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Studio Cubus, Kraków 2015, s. 559-583.
- dg/gp, *Najstarsza czynszówka na Woli popada w ruinę. Burmistrz prosi wojewodę o środki na ratowanie zabytku*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-postepujaca-degradacja-kamienicy-przy-luckiej-8-burmistrz-prosi-wojewode-o-srodki-na-ratowanie-zabytku-6874713> [dostęp: 2.07.2023].
- Frankiewicz-Bodynek A., *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 5-24.
- Garlicki L., *Wstęp. Uwaga 13*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Gwardzińska Ż., *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2019.
- katke, *Konserwator nakazał przeprowadzenie prac w secesyjnej kamienicy. Mają zahamować proces degradacji*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/srodmiescie/warszawa-konserwator-nakazal-wlascielowi-kamienicy-przy-gornoslaskiej-przeprowadzenie-prac-6863481> [dostęp: 2.07.2023].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2015.
- Lis W., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020.

Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli...
A substitute execution as a means of protecting the safety of citizens...

- Lis W., *Publiczny sektor ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2014, s. 77-124.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2001.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 1998 r., sygn. akt I SA 1730/97, LEX nr 44677.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 245/11, LEX nr 1212682.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 961/13, LEX nr 1643782.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2927/17, LEX nr 2505618.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1948/16, LEX nr 2528605.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 58/17, LEX nr 2552872.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1837/18, LEX nr 2724034.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2088/18, LEX nr 3289887.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1116/19, LEX nr 3391203.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1723/21, LEX nr 3434311.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, LEX nr 2048477.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 621/18, LEX nr 2621773.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 678/13, LEX nr 1343041.

ARTYKUŁY

Wojciech Lis

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1089/05, LEX nr 203827.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 881/07, LEX nr 463729.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1029/08, LEX nr 539575.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1501/11, LEX nr 1145346.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 731/12, LEX nr 1339938.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 440/14, LEX nr 1614768.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 828/15, LEX nr 2073730.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1414/17, LEX nr 2469082.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1815/17, LEX nr 2501005.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 662/18, LEX nr 2638745.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 917/18, LEX nr 2633889.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1654/19, LEX nr 3019734.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2403/19, LEX nr 3072267.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2071/21, LEX nr 3275427.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1721/22, LEX nr 3483883.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 2395/22, LEX nr 3514865.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 862/22, LEX nr 3565715.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, w: F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2001, s. 190-205.
- Zeidler K., *Zagadnienia systemowe*, w: K. Zalaśńska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 19-36.