Pojęcia kluczowe: *zabytek, uzgodnienie, prawo własności, cele ochrony, interes społeczny*

Mariusz Kotulski

Ochrona zabytków w procesie budowlanym

Abstrakt

Sytuację prawną obiektu zabytkowego w procesie budowlanym reguluje zarówno ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również ustawa z 7.07.1997 r. Prawo budowlane. Oznacza to, że pomiędzy obiema ustawami zachodzi relacja współstosowania. O tym, czy dany obiekt jest zabytkiem, decydują wyłącznie organy ochrony zabytków i nie może to podlegać weryfikacji w procesie budowlanym. Uznanie obiektu za zabytek wiąże się z ograniczeniem prawa własności dysponenta zabytku. Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku lub jego rozbiórka wymaga – w zależności od formy i zakresu ochrony – pozwolenia lub uzgodnienia z organami ochrony zabytków.

I. Wprowadzenie

Sytuację prawną obiektu zabytkowego w procesie budowlanym reguluje zarówno ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[1], jak również ustawa z 7.07.1997 r. Prawo budowlane[2], gdzie w art. 2 ust. 2 pkt 3 wskazano, że przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych, w tym przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oznacza to, że pomiędzy obiema ustawami zachodzi relacja współstosowania, w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy ustawy Prawo budowlane.

II. Zabytek

Prawodawca jednoznacznie w definicji zabytku wskazał, że jest nim nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane

1 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, dalej: u.o.z.o.z.

2 T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418, dalej: p.b.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

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[3]. Tym samym dążenie do jego ochrony i zabezpieczenia jest istotne nie ze względu na poglądy i oceny jakiejś grupy osób zafascynowanych zabytkami, lecz dlatego, że stanowi to realizację interesu społecznego. W przepisie tym wyrażono zatem myśl, która znalazła już wcześniej swoje odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP, gdzie wskazano, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego[4]. Wynika to z faktu, że – jak zasadnie wskazywał J. Pruszyński – zabytek jest świadectwem działalności ludzkiej dokumentującym przeszłość, a przy tym identyfikującym społeczeństwo kulturalnie, politycznie i historycznie (współtworzącym jego tożsamość)[5]. Zatem zaistnienie co najmniej jednej z wymienionych wartości wraz z uznaniem, że jej zachowanie leży w interesie ogółu, stanowi wypełnienie definicji materialnej zabytku.

Oceny co do posiadania przez obiekt budowlany wartości artystycznych, historycznych lub naukowych dokonują organy ochrony zabytków, które jako podmioty wyspecjalizowane w tym zakresie nie mają obowiązku, orzekając o wpisie danego obiektu do rejestru zabytków, sporządzać dowodu z opinii biegłych na okoliczność, czy obiekt ten jest, czy nie jest zabytkiem, chociaż oczywiście zazwyczaj opierają się na sporządzonych w tym celu opiniach (np. przygotowanych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa). Według treści art. 89 u.o.z.o.z. organy konserwatorskie są organami wyspecjalizowanymi, samodzielnie uprawnionymi do oceny, jaka ingerencja w zabytek jest dopuszczalna i jak należy go chronić. Oznacza to, że organy ochrony zabytków w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie mogą dokonywać ocen w zakresie będącym przedmiotem rozpoznania, a decyzja musi uwzględniać obowiązek zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, a także zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku, sformułowany w art. 4 pkt 1 i pkt 2 u.o.z.o.z. Orzeczenie organu konserwatorskiego ma zatem charakter rozstrzygnięcia eksperckiego, ponieważ to sam organ musi ocenić, czy dany obiekt posiada te cechy, które wymienia ustawowa definicja zabytku (art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.), a jeżeli tak, to czy cechy zabytkowe są tego rodzaju, że predestynują dany obiekt do objęcia go prawną formą ochrony konserwatorskiej.

3 Art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

4 Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

5 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. 1, s. 143.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

III. Stan zachowania zabytku

Co istotne, zabytki nieruchome podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania[6]. Zatem obiekt budowlany może być uznany za zabytek, jeżeli posiada wspomniane wyżej wartości zabytkowe, nawet pomimo tego, że jest w złym stanie technicznym i niezbędne jest przeprowadzenie remontu kapitalnego, z uwzględnieniem konieczności odtworzenia niektórych elementów w nowym materiale. Zresztą w trakcie normalnego użytkowania obiektu, przy odpowiedniej dbałości o niego wykazywanej przez właściciela, konieczna jest np. wymiana drewnianych elementów w ramach bieżących prac konserwacyjnych w następstwie ich zużycia lub korozji biologicznej. Taka wymiana substancji nie obniża wartości zabytkowej budynku, szczególnie jeśli zachowana zostaje technika budowlana, w tym np. sposób obróbki i gatunek drewna. Objęcie ochroną konserwatorską jest tym samym niezależne od oceny technicznej samego obiektu dokonanej przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Zły stan techniczny obiektu, o ile nie wiąże się z utratą wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, nie dyskwalifikuje go jako obiektu do objęcia ochroną[7]. Pozostaje aktualne stanowisko zaprezentowane przez NSA w wyroku z dnia 9.02.2006 r. (II OSK 494/05), LEX nr 196698, w którym na tle nieobowiązującej już ustawy z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 1999 r. nr 98 poz. 1150) stwierdzono, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma na celu zapewnienie ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo narodowe, chronione przepisem art. 5 Konstytucji RP. Prawo budowlane nie może zatem ograniczać, a tym bardziej pozbawiać, ochrony dóbr chronionych konstytucyjnie, i to bez względu na to, która decyzja (pozwolenie na budowę lub rozbiórkę czy też o wpisie do rejestru zabytków) została wydana wcześniej. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 31.10.2012 r. (II OSK 1115/11), LEX nr 1379543: „decyzja o wpisie do rejestru zabytków nawet wydana po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na rozbiórkę ma właśnie na celu niedopuszczenie do zniszczenia (rozebrania) zabytków i w pełni odpowiada gwarancji konstytucyjnej ochrony dziedzictwa narodowego". Natomiast w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym, właściwy organ nadzoru budowlanego jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie art. 66

6 Art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. Zob. także np. wyrok NSA z 3.03.2016 r. (II OSK 1645/14), LEX nr 2113108. Pojawiło się jednak stanowisko, że art. 6 ust. 1 u.o.z.o.z. stanowiący, iż „ochronie i opiece podlegają zabytki «bez względu na stan zachowania», nie zaprzecza tezie, że przecież o istnieniu walorów zabytkowych decyduje zachowanie substancji zabytku, która inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej. Zniszczenie elementów zabytku, których zachowanie ma wpływ na istotę tego zabytku, nie musi, ale może powodować utratę przez obiekt wartości zabytkowej" – zob. wyrok NSA z 17.10.2024 r. (II OSK 172/22), LEX nr 3826747.

7 Zob. art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z. Jednocześnie NSA w wyroku z 15.10.2025 r. (II OSK 881/23), LEX nr 3940821 stwierdził, że „ochrona zabytków nie jest bowiem celem samym w sobie, rozumianym wyłącznie jako sankcja, lecz narzędziem do inteligentnego zarządzania dziedzictwem, co oznacza, że nie chroni się substancji za wszelką cenę, zwłaszcza gdy prowadzi to do ekonomicznej i funkcjonalnej śmierci obiektu".

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

ust. 1 pkt 3 p.b. Ponieważ rolą organów konserwatorskich jest podjęcie działań, które będą zmierzać do zachowania lub odtworzenia zabytkowej substancji obiektu, to dopóki dany obiekt budowlany uznany za zabytek istnieje i jego walory jako zabytku mogą być utrzymane, dopóty podmiot posiadający prawo do dysponowania takim obiektem ma obowiązek utrzymywać dany zabytek w odpowiednim stanie technicznym. Nie można dopuścić do sytuacji, w której brak dbałości o zabytek przez jego właściciela stanowiłby podstawę do rozbiórki takiego obiektu[8].

IV. Ograniczenie prawa własności

Oczywiście kwestie związane z utrzymaniem zdegradowanego technicznie zabytku oraz ewentualne trudności i kosztowność prac rewaloryzacyjnych, koniecznych do wykonania przy takim zabytku, są niezmiernie istotne dla jego właściciela. Jednak nie mogą być one decydujące w toku postępowania w sprawie wpisania takiego obiektu do rejestru zabytków. Trzeba także zauważyć, że właściciel zabytku nieruchomego może go użytkować i zagospodarować, ale wyłącznie w granicach określonych w ustawie o ochronie zabytków, a więc w taki sposób, aby nie zagrażało to jego wartości zabytkowej. Strefa dozwolonego „zachowania się" dysponenta zabytku zostaje więc znacznie zawężona względem prawa własności nieruchomości niebędących zabytkami. Powinien on także starać się utrzymywać zabytek w jak najlepszym stanie ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. Zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone na rzecz realizacji interesu publicznego[9]. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 29.03.2011 r. *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* (wniosek nr 33949/05) nie zakwestionował rozwiązań i środków mogących ograniczać prawo własności osób prywatnych, przyjętych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Trybunał podkreślił wręcz, że „konserwacja dziedzictwa kulturowego oraz, gdzie to stosowne, jego zrównoważone użytkowanie mają na celu, obok utrzymania określonej jakości życia, zachowanie historycznych, kulturowych oraz artystycznych korzeni danego regionu i jego mieszkańców. Jako takie mają wartość zasadniczą, a zadanie ich ochrony i promocji spoczywa na organach władzy publicznej"[10]. Trybunał przypomniał także, iż w ramach przeszkód w zakresie praw własności wnioskodawców dążono do słusznych celów „interesu publicznego" dotyczących konserwacji dziedzictwa historycznego lub kulturowego kraju. Jednocześnie zauważyć należy, że każda ingerencja w prawo własności musi zachowywać „sprawiedliwą

8 Zob. wyrok NSA z 14.02.2023 r. (II OSK 130/22), LEX nr 3546469.

9 Zob. np. wyrok NSA z 29.06.2009 r. (II OSK 890/10), LEX nr 950527, a także wyroki WSA w Warszawie: z 23.04.2009 r. (I SA/Wa 48/09), LEX nr 55026; z 7.11.2012 r. (I SA/Wa 963/12), LEX nr 1248161; z 8.11.2012 r. (I SA/Wa 731/12), LEX nr 1339938.

10 LEX nr 784737.

równowagę" (*fair balance*) pomiędzy wymogami interesu publicznego a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany. Obciążenie nie może być „nadmierne i nieproporcjonalne" (*excessive and disproportionate burden*)[11]. Na kwestię proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności zwracał także uwagę polski Trybunał Konstytucyjny[12].

Jednocześnie należy podkreślić, że własność nie jest prawem absolutnym. Prawo to może podlegać ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa i takim ograniczeniem jest wymóg ochrony zabytków wynikający m.in. ze wspomnianego art. 5 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprawdzie wpis do rejestru zabytków ogranicza prawo własności właściciela w wielu kwestiach (m.in. w zakresie konieczności uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.), jednak ograniczenia te mają na celu uchronienie nieruchomości objętej wpisem przed jej nadmierną eksploatacją lub przebudową albo zniszczeniem[13]. Wpis nieruchomości do rejestru zabytków, który został należycie uzasadniony i nie nosi cech dowolności, nie narusza zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

V. Kwestionowanie uznania obiektu za zabytek

Podkreślić przy tym należy, że sama prawidłowość dokonania wpisu obiektu (nieruchomości) do rejestru zabytków lub ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków nie podlega weryfikacji w ramach pozwolenia na prowadzenie robót bądź uzgodnienia dokonywanych przez organy ochrony zabytków, ani tym bardziej przez organy architektoniczno-budowlane w postępowaniu głównym. Pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków albo uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków, dokonywane w trybie art. 39 ust. 1 i 3 p.b., jak też uzgodnienie rozbiórki w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 67 ust. 3 p.b., mają jedynie na celu uzyskanie przez

11 Zob. wyroki ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji* (wniosek nr 7151/75) oraz z 22.09.1994 r. w sprawie *Hentrich przeciwko Francji* (wniosek nr 13616/88).

12 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego każda ingerencja w prawa i wolności jednostki musi spełniać trójelementowy test proporcjonalności. Oznacza to, że zastosowany środek musi być: przydatny do osiągnięcia zamierzonego celu, konieczny (niezbędny) w tym sensie, że nie istnieje inny, mniej uciążliwy środek prowadzący do tego samego celu, oraz proporcjonalny *sensu stricto*, czyli zachowujący właściwą proporcję między ciężarem nałożonym na jednostkę a korzyściami dla interesu publicznego (por. wyroki TK z 25.05.1999 r., sygn. SK 9/98, OTK 1999/4, poz. 78).

13 Zob. wyrok NSA z 21.09.2021 r. (II OSK 3169/18), LEX nr 3232841.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

organ administracji architektoniczno-budowlanej lub organ nadzoru budowlanego stanowiska profesjonalnego organu ochrony konserwatorskiej w zakresie dopuszczalności robót budowlanych, które zamierza przeprowadzić inwestor. Podnoszenie w ramach tych ubocznych postępowań zarzutów, że obiekt ujęty w rejestrze lub gminnej ewidencji nie jest jednak zabytkiem, albowiem nie posiadał rzeczywistej wartości zabytkowej (w momencie wpisu) albo też ją utracił, jest co do zasady bezzasadne. Może to następować w odpowiednich postępowaniach zmierzających do zmiany takiego wpisu poprzez skreślenie z rejestru lub gminnej ewidencji obiektu, który nie powinien w świetle przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami dłużej w nich figurować[14].

VI. Zróżnicowanie ochrony

O ile samo wpisanie obiektu (nieruchomości) do rejestru zabytków jest jedną z form ochrony zabytków, o tyle taką formą nie jest objęcie obiektu gminną ewidencją zabytków. Stosownie do art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z., wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, jak też inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 5 ustawy). Tym samym nie wszystkie obiekty (nieruchomości) objęte gminną ewidencją zabytków są jednocześnie wpisane do rejestru zabytków – co nie oznacza, że nie są zabytkami. Zróżnicowanie formy ochrony takich obiektów determinuje jednak odmienny zakres ochrony prawnej tych obiektów[15]. O ile 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, to w odniesieniu do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wymagane jest tylko uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 39 ust. 1 i 3 p.b).

Niewątpliwie jednak ewidencja gminna zabytków jest zbiorem przeznaczonym dla zabytków (obiektów kwalifikowanych jako zabytki, nawet jeżeli nie są wpisane do rejestru zabytków), co jednoznacznie wynika już z samej jej nazwy. Przy prowadzeniu gminnej ewidencji należy mieć bowiem na uwadze przepis art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.,

14 Zob. np. wyroki NSA z 21.04.2021 r. (II OSK 1814/18), LEX nr 3197748 oraz z 25.05.2023 r. (II OSK 1819/20), LEX nr 3593590 i przywołane tam orzecznictwo.

15 Zob. np. wyrok NSA z 7.09.2023 r. (II OSK 802/22), LEX nr 3646905.

zawierający ustawową definicję zabytku w ujęciu materialnym, a nie formalnym. Zatem w gminnej ewidencji zabytków ujmowane są te obiekty (nieruchomości), które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie. Posiadanie takich walorów powinno wynikać z poprzedzającej wpis inwentaryzacji samego obiektu, a nawet wykonanych ekspertyz lub badań. Ujęcie zabytku nieruchomego (niewpisanego do rejestru i nieznajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków) w gminnej ewidencji zabytków następuje wskutek przypisania mu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków wartości zabytkowej. Umieszczając zabytek w gminnej ewidencji zabytków, organ wykonawczy gminy stwierdza więc, że obiekt ten charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go pewną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową[16]. Tym samym ujęcie obiektu (nieruchomości) w gminnej ewidencji zabytków pozwala uznać na potrzeby art. 39 ust. 3 p.b. (w związku z treścią tego przepisu), że spełnia on wymogi z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.[17]

VII. Uzgodnienie z organami ochrony zabytków

Instytucja uzgodnienia wynikająca z art. 39 ust. 3 p.b. lub art. 67 ust. 3 p.b. zakłada współdziałanie organów, z których jeden prowadzi postępowanie główne (organ administracji architektoniczno-budowlanej, organ nadzoru), a drugi postępowanie subsydiarne (wpadkowe, incydentalne). Uzgodnienie stanowi kwalifikowaną formę współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej, gdyż odmowa uzgodnienia ze strony organu współdziałającego ma ten skutek prawny, że organ, do którego wpłynął wniosek o rozbiórkę, nie może wydać decyzji uwzględniającej wniosek inwestora. Uzyskanie takiego uzgodnienia w formie przepisanej prawem jest obowiązkiem organu, który prowadzi postępowanie główne. O ile organ administracji architektoniczno-budowlanej lub organ nadzoru rozstrzyga sprawę w drodze decyzji, o tyle stanowisko organu współdziałającego, który wprowadza do postępowania głównego swoje stanowisko wynikające z posiadanej wiedzy specjalistycznej, wyrażane jest w formie postanowienia. Obowiązujące przepisy nie wskazują przypadków, w których należy wydać postanowienie uzgadniające pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, oraz przypadków uzasadniających odmowę uzgodnienia. Dlatego ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniach dokonanych przez organ ochrony konserwatorskiej w konkretnej sprawie. Tym samym postanowienia uzgadniające, o których

16 Zob. wyrok NSA z 18.04.2018 r. (II OSK 1446/16), LEX nr 2494134.

17 „Skoro budynek objęty przedmiotem postępowania ujęty został – jak ustalają organy – w gminnej ewidencji zabytków, o jakiej mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, to okoliczność, że nie został wpisany do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 8 ust. 1 ustawy), nie daje podstaw do przyjęcia, że – co do samej zasady – nie jest on zabytkiem w znaczeniu, w jakim pojęcie to definiuje ustawa o ochronie zabytków" – wyrok NSA z 5.07.2017 r. (II OSK 3046/15), LEX nr 2782762.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

mowa w art. 39 ust. 3 p.b., są wydawane w ramach przyznanej tym organom dyskrecjonalności. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie jest jak najbardziej uzasadnione, gdyż wobec nieograniczonej różnorodności stanów faktycznych odnoszących się do obiektów i obszarów posiadających wartości kwalifikujące je jako zabytki ustawodawca nie mógł bardziej szczegółowo dookreślić kryteriów technicznych, jakościowych lub estetycznych, które mogłyby doprecyzowywać wydanie (lub odmowę wydania) takiego postanowienia uzgadniającego jako aktu związanego. To, że organy konserwatorskie działają w ramach przyznanej im dyskrecjonalności administracyjnej opartej na specjalistycznej wiedzy i zadaniach tych organów, nie oznacza, że działania te mogą być dowolne i arbitralne. Zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego obowiązkiem organów jest w szczególności dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), w tym wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie w całokształcie materiału dowodowego (art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.). Wydane rozstrzygnięcie należy też stosownie umotywować (art. 107 § 3 k.p.a.). Nadto postępowanie administracyjne powinno być wreszcie prowadzone tak, aby budziło zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, przy uwzględnieniu zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Zasady umacniania zaufania obywatela do państwa nie należy jednak interpretować jako zasady działania organów administracji w kwestiach merytorycznych na korzyść obywatela niezależnie od ochrony interesu społecznego ani jako domniemania zgodności z prawem żądań obywatela. Nieprzypadkowo między innymi zasada zaufania publicznego jest odróżniana od zasady rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.) oraz rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (art. 81a § 1 k.p.a.). Zwrócić także należy uwagę, że organ uzgadniający w trybie art. 39 ust. 3 p.b. lub art. 67 ust. 3 p.b. zajmuje stanowisko na zasadzie art. 106 k.p.a., a więc zgodnie z art. 106 § 4 k.p.a. może również, stosownie do potrzeb, prowadzić postępowanie wyjaśniające, co w praktyce oznacza możliwość współdziałania z inwestorem i wyjaśnienia bądź wypracowania określonych rozwiązań.

Zauważyć należy, że ustawodawca wyznacza wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków termin 30 dni do zajęcia stanowiska w sprawie. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie. Regulacja ta z jednej strony ma chronić inwestora przed nadmiernym oczekiwaniem na zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający, a z drugiej ma dyscyplinować ten organ do wydania postanowienia uzgadniającego (zwłaszcza, jak jest ono negatywne dla strony lub zawiera określone warunki) w zakreślonym terminie. Pomimo różnic w sformułowaniu tego obowiązku między art. 39 ust. 4 i art. 67 ust. 4 u.o.z.o.z. brak jest podstaw do twierdzenia, że odmienna formuła skutku upływu terminu uzgodnienia przyjęta w art. 39 ust. 4 u.o.z.o.z. nie upoważnia do przyjęcia, że doszło do milczącego uzgodnienia. Nie zgadzam się z poglądem

zawartym w wyroku NSA z 9.05.2023 r. (II OSK 1539/20), LEX nr 3594137, że upływ terminu z art. 39 ust. 4 p.b. ma ten skutek, że „domniemuje się brak jest zastrzeżeń organu konserwatorskiego co do wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, a wobec tego zasadnicza decyzja w sprawie (o pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na rozbiórkę) może być bez przeszkód prawnych wydana. Powyższe domniemanie nie oznacza, że kompetencja organu konserwatorskiego uzgadniającego wniosek na podstawie art. 39 ust. 4 p.b. po upływie określonego w tym przepisie terminu wygasa. Organ w takim przypadku wprawdzie działa z naruszeniem terminów ustawowych (co należy ocenić krytycznie), jednakże nie bez podstawy prawnej. Wydanie postanowienia w trybie art. 39 ust. 4 p.b., zwłaszcza negatywnego, ma takie znaczenie, że obala domniemanie o «braku zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych»". Jednak brak wniesienia w ustawowym terminie zastrzeżeń do przedstawionego do uzgodnienia pozwolenia na budowę lub rozbiórkę oznacza przyjęcie przez organ uzgadniający zaproponowanych rozwiązań i tym samym ich akceptację.

Chociaż postępowanie uzgodnieniowe ma charakter akcesoryjny i jest częścią szeroko rozumianego postępowania w sprawie głównej, to jednak jego wynik jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany nawet wówczas, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie uzgodnieniowe, obarczone jest wadami proceduralnymi. Ewentualna weryfikacja postanowień uzgodnieniowych nie może być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne. Dopóki postanowienie uzgodnieniowe nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, wiąże ono organ prowadzący postępowanie główne.

VIII. Cele ochrony zabytków

Oceniając prawidłowość zastosowania przepisów postępowania administracyjnego, należy mieć na uwadze, że ochrona zabytków, w rozumieniu art. 4 pkt 1–6 u.o.z.o.z., obejmuje ogół działań podejmowanych w odniesieniu do zabytków w celu zachowania ich wartości zabytkowej. Charakter tego przepisu rodzi po stronie organu konserwatorskiego obowiązek wykazania, na czym dokładnie polega ochrona w każdej konkretnej sprawie. Wprawdzie art. 4 pkt 1–6 u.o.z.o.z. nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydawania przez organy konserwatorskie rozstrzygnięć o charakterze władczym (reglamentacyjnym), skutkujących ograniczającą ingerencją w zespół uprawnień przysługujących właścicielowi lub użytkownikowi zabytków[18], lecz wyznaczając cele, wpływa na zakres i sposób ochrony zabytku. Zasadniczo celem działania organów konserwatorskich jest ochrona zabytków, w szczególności przez

18 Zob. P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 30.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

podejmowanie działań zapobiegających zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, i to bez względu na stan ich zachowania. Regulacje zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami muszą być stosowane automatycznie, w celu wyłącznie i bezwarunkowo nienaruszalności substancji zabytku i w oderwaniu od jakiegokolwiek wartościowania. Jednocześnie w literaturze podnosi się, że objęta tą regulacją ochrona zabytków powinna prowadzić do zrównoważonego rozwoju rodzimej zabudowy (wyważonego przenikania się przestrzeni współczesnej i zabytkowej)[19], przy założeniu, że o wartości obiektów zabytkowych decyduje przede wszystkim to, że są one przekazami określonych znaczeń (świadectwa)[20]. Chodzi tu o utrwalenie i przekazanie pamięci o ludziach, procesach, wydarzeniach czy wyobrażeniach przez te obiekty w różnorodny sposób reprezentowanych. Tym samym w zależności od specyfiki zabytku oraz znaczeń mu przypisanych będzie ona wymagała bądź zachowania go w stanie nienaruszonym, bądź częściowego, a nawet zupełnego przekształcenia. Ochronę zabytków można zatem realizować także na drodze interwencji w substancję zabytkową, o ile interwencja ta opiera się na pełnym rozpoznaniu obiektu zabytkowego oraz jego zdolności adaptacyjnej[21]. „Ochrona zabytku nie polega na zakazie prowadzenia jakichkolwiek prac adaptacyjnych czy jakiejkolwiek przebudowy. Ochrona zabytku (...) dopuszcza tego rodzaju prace pod warunkiem, by nie zmieniały one bryły obiektu, jego stylu i charakterystycznych cech obiektu, z uwagi na które został on uznany za zabytek”[22].

IX. Klauzula interesu społecznego

Także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawiają się orzeczenia, które poprzez reinterpretację zawartej w definicji zabytku klauzuli interesu społecznego starają się uwzględnić inne wartości niż ochrona dziedzictwa narodowego – zabytku. Odwołując się do sformułowania: „których zachowanie leży w interesie społecznym” zawartego w określeniu zabytku, traktują je nie tylko jako istotny element definiujący to pojęcie, ale szerzej – jako wyznacznik pozwalający uwzględnić i ważyć także inne wartości leżące w interesie publicznym w zestawieniu z ochroną zabytku. Punkt ciężkości przesuwa się zatem z tego, że w interesie społecznym leży zachowanie obiektu „ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”,

19 Zob. A. Kadłuczka, *Problemy integracji architektury współczesnej z historycznym środowiskiem kulturowym*, Kraków 1982, s. 19–23; E. Ratajczyk-Piątkowska, *Ochrona zabytków w okresie gospodarki rynkowej na przykładzie modernizacji Wielkiego Młyna w Gdańsku*, Gdańsk 2001, s. 104.

20 Zob. K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec ochrony zabytków*, PiP 2000/11, s. 86.

21 Zob. A. Kadłuczka, *Ochrona zabytków architektury*, t. 1, *Zarys doktryn i teorii*, Kraków 2000, s. 106 oraz wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2018 r. (VII SA/Wa 270/18), LEX nr 2580909.

22 Zob. zachowujący aktualność wyrok NSA z dnia 20.12.1993 r. (I SA 1868/93), ONSA-OZ 1997/1, poz. 30.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

na konieczność wykazania, że pomimo tego, iż obiektowi można przypisać określoną wartość „historyczną, artystyczną lub naukową", to jego zachowanie leży w interesie społecznym[23]. W konsekwencji następuje relatywizacja ochrony zabytków w konfrontacji z innymi wartościami leżącymi w interesie publicznym. W szczególności widoczne jest to w odniesieniu do obiektów nie wpisanych do rejestru zabytków, lecz ujętych tylko w gminnej ewidencji zabytków. Co więcej, klauzula interesu społecznego powinna być także uwzględniana przy ocenie, na ile restrykcyjnie należy stosować instrumenty prawne ochrony zabytku bądź jego elementów[24]. Podejście takie prowadzi sądy np. do stwierdzenia, że „jakkolwiek termoizolacja styropianem obiektów zabytkowych jest niewłaściwa z perspektywy zasad ochrony konserwatorskiej, to jednak nie można zapominać o tym, że (…) mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym, którego mieszkańcy nie mogą być pozbawieni możliwości wykonania robót budowlanych, które poprawią efektywność energetyczną zamieszkiwanych przez nich do nich lokali mieszkalnych, a przez to spowoduje oszczędność w energii, co pozwoli uzyskać niższe koszty związane z ogrzewaniem zimą. Takie działania w dobie pogłębiającego się kryzysu energetycznego nie tylko są pożądane, ale także pozostają w zgodzie z realizowaną obecnie polityką klimatyczną"[25]. Zdaniem sądu powstaje w takich przypadkach kolizja interesu społecznego, wyrażającego się w potrzebie zachowania elementów zabytku w stanie nienaruszonym, co przemawiałoby za zaniechaniem ingerencji w substancję budynku, z przeciwstawnymi potrzebami interesu społecznego, wyrażającymi się np. w potrzebie jego termomodernizacji.

X. *Casus specialis*

Zwrócić także należy uwagę na specyficzny przypadek, gdy już po wydaniu ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowalnego na podstawie art. 48 ust. 1 i 4 p.b. został on wpisany do gminnej ewidencji zabytków. W takiej sytuacji istnieje wyraźny konflikt między istniejącym i wymagalnym obowiązkiem rozbiórki spornego obiektu budowlanego wynikającym z ostatecznej decyzji organu nadzoru budowlanego a obowiązkiem ochrony zabytku wpisanego aktualnie do gminnej ewidencji

23 Zob. wyrok NSA z 7.09.2023 r. (II OSK 802/22), LEX nr 3646905. „Kategoria interesu społecznego stanowi również istotne kryterium przy ocenie zabytkowości obiektów, które uległy co najmniej częściowemu zniszczeniu. Ochronie i opiece, bez względu na stan zachowania, podlegają bowiem wymienione w art. 6 ust. 1 u.o.z. zabytki. Oznacza to, że wspomniane kategorie obiektów muszą w pierwszej kolejności spełniać definicję zabytku, a więc ich zachowanie musi leżeć w interesie społecznym, aby można było objąć te obiekty ochroną bez względu na stan zachowania" – wyrok NSA z 7.03.2023 r. (II OSK 596/20), LEX nr 3517116.

24 Zob. np. wyrok NSA z 2.10.2024 r. (II OSK 2749/21), niepublikowany, gdzie sąd odwołuje się także do zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. „Ta swoista klauzula pozwala w pewnych przypadkach dostrzec pewne sytuacje graniczne, umożliwiając ich uwzględnienie przez organy konserwatorskie, gdy zaistniała głęboka degradacja substancji zabytku powoduje, że wprawdzie zabytek jeszcze istnieje, ale w zasadzie niemożliwym staje się «wydobycie» jego wartości zabytkowych przez restaurację" – wyrok NSA z 17.10.2024 r. (II OSK 172/22), LEX nr 3826747.

25 Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.09.2022 r. (II SA/Wr 20/22), LEX nr 3432479.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

zabytków. Objęcie obiektu prawną ochroną konserwatorską sprawia, że zmieniły się stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji nakazującej rozbiórkę. W sytuacji, gdy przestał istnieć stan faktyczny, w odniesieniu do którego decyzja nakazująca rozbiórkę przewidywała nakaz określonego zachowania się, decyzja ta stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., a wyeliminowanie jej z obrotu prawnego przez stwierdzenie wygaśnięcia leży w zakresie kompetencji właściwego organu nadzoru budowlanego[26].

XI. Zakończenie

Ochrona obiektu zabytkowego pozostaje w sferze regulacji zarówno ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i ustawy Prawo budowlane. Niestety konstytucyjny i ustawowy nakaz ochrony obiektów zabytkowych nie zawsze jest uwzględniany przez ich właścicieli, inwestorów, organy administracyjne, a nawet sądy administracyjne. Jest on często relatywizowany w kontekście przeciwstawianego mu prawa własności, proporcjonalności nałożonych ograniczeń czy interesu społecznego. Taka postawa prowadzi często do uszkodzenia lub wręcz nieodwracalnej utraty wartości zabytkowych obiektu, i to za przyzwoleniem organów administracyjnych, czy też sądów administracyjnych. Istotne jest także w tym zakresie zróżnicowanie reżimu prawnego obowiązującego w stosunku do obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków oraz wpisanych tylko do gminnej ewidencji zabytków. Tym samym nie tyle brak regulacji prawnych, co sposób ich stosowania, a zwłaszcza uwzględniania oceny i stanowiska organów ochrony zabytków, jest istotnym aspektem erozji nakazu ochrony obiektu zabytkowego, który jest skierowany zarówno do jego właściciela, jak również do organów władzy publicznej.

Dr Mariusz Kotulski

Zakład Prawa Administracyjnego Materialnego UJ.

PhD, assistant professor at the Department of Substantive Administrative Law within the Chair of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow; author of over 190 publications focusing in particular on spatial planning, the organization and functioning of local government, and administrative and administrative-court proceedings.

ORCID: 0000-0002-4957-2363

26 Zob. wyrok NSA z 21.05.2025 r. (II OSK 2548/22), LEX nr 3895278.

Abstract

Keywords: *monument, arrangement, ownership, purposes of protection, public interest*

Protection of historical monuments in the construction process

The legal status of a historic building (monument) during the construction process is regulated by both the Act of 23 July 2003 on the Protection and Care of Monuments, and the Act of 1 July 1997 – the Building Law. This means that there is a co-application relationship between the two instruments. Whether or not a building is a historic one is determined solely by the historic building protection authorities and cannot be verified during the construction process. If a building is recognized as a historic one, this restricts the ownership rights of the historic building owner. Construction work on a historic building or its demolition requires – depending on the form and scope of protection – a permit or approval from the monument protection authorities.

Bibliografia

1. **Cherka Maksymilian, Antoniak Patrycja, Elżanowski Filip, Wąsowski Krzysztof Andrzej,** *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010
2. **Gołębiowski Krzysztof,** *Samorząd terytorialny wobec ochrony zabytków*, PiP 2000/11
3. **Kadłuczka Andrzej,** *Ochrona zabytków architektury*, t. 1, *Zarys doktryn i teorii*, Kraków 2000
4. **Kadłuczka Andrzej,** *Problemy integracji architektury współczesnej z historycznym środowiskiem kulturowym*, Kraków 1982
5. **Pruszyński Jan**, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. 1
6. **Ratajczyk-Piątkowska Elżbieta,** *Ochrona zabytków w okresie gospodarki rynkowej na przykładzie modernizacji Wielkiego Młyna w Gdańsku*, Gdańsk 2001, s. 104

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4