

Aleksandra Głowczewska*

orcid.org/0000-0002-3898-8822

Tomasz Brzezicki**

orcid.org/0000-0003-1048-1402

Nakaz przeprowadzenia robót budowlanych przy zabytku, który traci walory zabytkowe, a możliwość wykreślenia zabytku z rejestru

Order to Carry Out Construction Work on a Monument That Is Losing Its Monumental Characteristics and the Possibility of Removing the Monument From the Register

Słowa kluczowe: zabytek, nakaz konserwatora, wartości zabytkowe, rejestr zabytków

Keywords: monument, conservator's order, historic values, register of monuments

Wprowadzenie

Walory zabytkowe decydujące o statusie zabytku mają kluczowe znaczenie nie tylko dla wydania decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru zabytków, lecz także wszystkich decyzji wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z formalnego punktu wpływa to także na poszczególne etapy procesu inwestycyjnego związane z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy czy pozwolenia na budowę oraz ma wpływ na inwestycję w trakcie jej realizacji.

Ich istotę podkreśla fakt, że w polskim systemie prawa ochrony zabytków definicja zabytku ma charakter materialny, co implikuje deklaratoryjny charakter decyzji o wpisie do rejestru zabytków. Wpis jest zatem wtórny wobec stwierdzenia, czy dany obiekt jest zabytkiem, czy też nie. Należy zwrócić uwagę, że charakter decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru zabytków był rozważany w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych. Podaje się, że należy upatrywać w tej decyzji cech zarówno decyzji deklaratoryjnej,

Introduction

Monumental characteristics that determine a monument's status are crucial not only for the issuance of an administrative decision on entry into the register of monuments but also for all decisions issued by the voivodeship conservator of monuments. From a formal point of view, they also affect the various stages of the project execution process, such as obtaining a zoning decision or a construction permit, and impact the construction project during its execution.

The significance of monumental characteristics is underscored by the fact that in the Polish system of monument protection, the definition of a monument is material, which implies the declaratory nature of the decision to enter the register of monuments. Therefore, the entry is secondary to determining whether a structure is a monument. It should be noted that the nature of the administrative decision on entry into the register of monuments has been considered in the doctrine and case law of administrative

* dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji

** dr hab., prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji

* *Ph.D., Nicolaus Copernicus University, Faculty of Law and Administration.*

** *Ph.D., Prof. UMK, Nicolaus Copernicus University, Faculty of Law and Administration*

Cytowanie / Citation: Głowczewska A., Brzezicki T. Order to Carry Out Construction Work on a Monument That Is Losing Its Monumental Characteristics and the Possibility of Removing the Monument From the Register. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2024, 80:

Otrzymano / Received: 24.06.2024 • **Zaakceptowano / Accepted:** 29.08.2024

doi: 10.48234/WK80REGISTER

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

jak i konstytutywnej [Dobosz 1997, s. 135; Zalasińska 2010, s. 220; *Ustawa o ochronie zabytków* 2010, s. 40–43]. Decyzja potwierdza posiadane przez zabytek wartości zabytku, dzięki którym obiekt spełnia cechy wskazane w legalnej definicji. Z drugiej strony decyzja prowadzi do zmiany sytuacji prawnej dysponenta zabytku, kształtuje jego prawa i obowiązki. Do tych wniosków dochodzą w swoich orzeczeniach również sądy administracyjne [wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2012; wyrok NSA z 7.02.2013].

Obecne są jednak głosy przeciwne wskazujące, że prawa i obowiązki dysponenta zabytku, jak choćby opieki nad zabytkiem z art. 5 u.o.z., są niezależne od wpisu obiektu do rejestru zabytków. Decydujące mają być wartości, które przedstawia zabytek nieruchomy [Drela 2008, s. 112; Pruszyński 1995, s. 121; wyrok NSA w Poznaniu z 21.09.1993]. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa z 23 lipca 2003]¹ definiuje zabytek jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, 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. Materialny charakter definicji legalnej zabytku oznacza, że zabytek powinien podlegać ochronie i opiece, także jeśli nie zostało wobec niego przeprowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków [postanowienie NSA z 18.05.2021; Jakubowski 2022, s. 84–86; Główczevska, Rączka 2024, s. 244–261]. Nie sposób jednak w pełni zgodzić się z taką argumentacją.

Po pierwsze, wartościowanie obiektu i określenie go mianem zabytku wymaga zawsze obiektywnej oceny dokonanej przez podmiot o odpowiednich kompetencjach i kwalifikacjach, których nie zawsze można oczekiwać od dysponenta zabytku. Najtrudniejsza do określenia jest zwłaszcza wartość artystyczna zabytku, która może wiązać się z nieokreślonym wystarczająco pojęciem dzieła sztuki [Wilk 2015]². Po drugie, dysponent zabytku nie musi być i często nie jest świadomy wartości posiadanego obiektu. Po trzecie, ochrona i opieka nad zabytkiem powinna odbywać się według określonych zasad i reguł po to, by nie spowodować zniszczeń w substancji zabytkowej³ [Pronobis-Gajdzis et al. 2015, s. 159 i n.]. Po czwarte, by odpowiedzialność dysponenta zabytku w zakresie opieki nad zabytkiem mogła być egzekwowana we właściwy sposób, także organ administracji publicznej musi być świadomy posiadanych przez zabytek wartości. Wojewódzki konserwator zabytków sprawuje ochronę nad zabytkiem w rozumieniu art. 4 u.o.z. w praktyce tylko wobec zabytków wpisanych do rejestru zabytków. W konsekwencji pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków z art. 36 u.o.z. wydawane są tylko w odniesieniu do zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Podobna sytuacja występuje przy nakazie wstrzymania prac prowadzonych bez wymaganego

courts. It is said that the decisions should be seen as having the characteristics of both a declaratory and a constitutive decision [Dobosz 1997, p. 135; Zalasińska 2010, p. 220; *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* 2010, pp. 40–43]. The decision confirms the possession of monumental characteristics by the monument, by which the structure meets the characteristics indicated in the legal definition. On the other hand, the decision changes the legal situation of the holder of the monument and forms their rights and obligations. Administrative courts also come to these conclusions in their rulings [judgment of the Voivodeship Administrative Court (VAC) in Warsaw of April 14, 2012; judgment of the Supreme Administrative Court (SAC) of February 7, 2013].

However, opposing voices indicate that the rights and obligations of the holder of the monument, such as care for the monument under Article 5 of the Act on the Protection and Care of Monuments (the Act), are independent of the entry of said structure into the register of monuments. In that case, the deciding factors are the features an immovable monument represents [Drela 2008, p. 112; Pruszyński 1995, p. 121; judgment of the SAC in Poznań of September 21, 1993]. The provision of Article 3(1) of the Act on the Protection and Care of Monuments [Act of July 23, 2003]¹ defines a monument as an immovable or movable object, its parts or compositions, that is a man-made product or results from human activity and constitutes a testimony of a bygone era or event, the preservation of which (the monument) is in the public interest due to its historical, artistic or scientific value. The substantive nature of the legal definition of a monument means that a monument should be protected and cared for, even if administrative proceedings for its entry into the register of monuments have not been carried out [SAC decision of May 18, 2021; Jakubowski 2022, pp. 84–86; Główczevska, Rączka 2024, pp. 244–261]. However, it is impossible to agree with such argumentation fully.

Firstly, the appraisal of a structure and its designation as a monument always requires an objective assessment by an entity possessing appropriate competence and qualifications, which can only sometimes be expected from the holder of the monument. In particular, the most difficult to determine is the artistic value of the monument, which may be related to the notion of a work of art. However, the latter needs to be sufficiently defined [Wilk 2015].² Secondly, the holder of the monument does not have to be, and often is not, aware of the building's value. Thirdly, the protection and care of the monument should be carried out according to certain principles and rules in order not to cause damage to its historic value³ [Pronobis-Gajdzis et al. 2015, p. 159]. Fourthly, to enforce the holder's responsibility to care for the monument appropriately, the public administration body must also be aware of its values. The voivodeship conservator of monuments exercises protection over a monument within the meaning of Article 4 of the Act in practice only concerning mon-

prawem pozwolenia (art. 43 ust. 1 u.o.z.) oraz przy decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu (art. 45 ust. 1 u.o.z.). Tym samym należy wskazać, że pomimo przyjętej przez ustawodawcę materialnej definicji zabytku ochrona zabytków przyjęta w przepisach u.o.z. wskazuje bardziej na formalny charakter tej ochrony.

Wydaje się jednak, że ustawodawca dostrzegł ten problem, albowiem wprowadził zabezpieczenie dotyczące tymczasowej ochrony przed wpisem do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 10a ust. 1 u.o.z. od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zastosowano tutaj dość rzadko wykorzystywaną w prawie administracyjnym instytucję wstrzymania *ex lege* możliwości prowadzenia określonych działań już w chwili wszczęcia postępowania. Dotyczy to także sytuacji, gdy inwestor posiada wykonalną decyzję administracyjną zezwalającą na prowadzenie takich działań (np. wykonalne pozwolenie na budowę). W orzecznictwie wręcz przyjmuje się, że wykładnia wymaga podejścia systemowego, a więc odniesienia jego treści do innych uregulowań [wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2023; Skorczyńska 2019, s. 52], co oznacza, że wszczęcie postępowania nie tylko wstrzymuje prace przy obiekcie, lecz także uniemożliwia wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia dotyczącego możliwości podjęcia takich działań [wyrok NSA z 23.02.2022].

Na formalny charakter ochrony zabytku wskazuje także przepis art. 49 ust. 1 u.o.z., zawierający uregulowania odnoszące się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Zgodnie z tym przepisem wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkownia wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku.

Przedmiotem artykułu jest analiza wskazanych związków prawnych w kontekście zabytku wpisanego do rejestru zabytków, który utracił wartości zabytkowe. Podstawową metodą badawczą zastosowaną przez autorów jest metoda dogmatyczno-prawna. Autorzy dokonali analizy aktów normatywnych, wybranych orzeczeń sądów administracyjnych związanych z ochroną zabytków i szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym, a także przeglądów literatury w zakresie omawianego zagadnienia⁴.

ments entered into the register of monuments. Consequently, the voivodeship conservator's permits under Article 36 of the Act are issued only for a monument entered into the register of monuments. A similar situation occurs with the order to halt works carried out without the legally required permission (art. 43 par. 1 of the Act) and the decision to restore the monument to its previous state (art. 45 par. 1 of the Act). Thus, it should be pointed out that despite the material definition of a monument adopted by the lawmakers, the protection of monuments as adopted in the Act points towards a more formal nature of this protection.

However, lawmakers have recognized this problem, for it has introduced a safeguard for temporary protection. According to Article 10a paragraph 1 of the Act, from the date of the launch of proceedings for the entry of a monument into the register until the date when the decision in this matter becomes final, it is prohibited to carry out conservation, restoration, construction works and other activities that could interfere with the substance of the monument or change its appearance. This application of the institution of *ex-lege* suspension of the possibility to carry out certain activities already at the time of the initiation of the proceedings is quite rarely used in administrative law. This also applies when the project owner has an enforceable administrative decision authorizing such activities (e.g., an enforceable construction permit). It is even accepted in the case law that an interpretation requires a systemic approach, that is, relating its content to other regulations [judgment of the VAC in Gliwice of October 5, 2023; Skorczyńska 2019, p. 52], which means that the initiation of proceedings not only suspends works on the structure but also prevents the issuance of a substantive decision on the possibility of undertaking such actions [judgment of the SAC of February 23, 2022].

The formal nature of the protection of a monument is also indicated by the provision of Article 49, paragraph 1 of the Act, which contains regulations pertaining exclusively to monuments entered into the register. Under this provision, the voivodeship monument preservation officer may issue a decision ordering an individual or an organizational unit (holding the legal title to a monument entered into the register, resulting from the ownership, perpetual usufruct, permanent management, or a limited right in rem or an obligation relationship) to carry out, within the period specified in the decision, conservation works, or construction works on the monument, if necessary due to the threat of destruction or substantial damage to the monument.

The article's subject is the analysis of legal solutions in the context of a monument listed in the register of monuments, which has lost its monumental characteristics. The primary research method used by the authors is the dogmatic-legal method. The authors analyzed normative acts and selected rulings of administrative courts related to the protection of monuments and the project execution process in the broadest sense, as well as literature on the subject.⁴

Utrata walorów zabytkowych jako podstawa wykreślenia zabytku nieruchomego z rejestru zabytków

Postępowanie w sprawie wpisu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków jest wszczynane z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (art. 9 ust. 1 u.o.z.). Wpis do rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Procedurą odwrotną jest wykreślenie zabytku z rejestru i postępowanie to analogicznie może być wszczęte z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym obiekt jest położony (art. 13 ust. 6 u.o.z.). Organem właściwym do wydania decyzji o wykreśleniu zabytku nieruchomego z rejestru jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 13 ust. 5 u.o.z.). Decyzja ta ma charakter związany, co oznacza, że zaistnienie którejkolwiek z przesłanek ustawowych wiąże się z koniecznością wydania rozstrzygnięcia o takiej treści [wyrok WSA w Warszawie z 19.08.2020; wyrok NSA z 25.05.2011].

Samo wykreślenie zabytku nieruchomego z rejestru musi zostać uzasadnione warunkami odpowiadającymi przesłankom wskazanym przez ustawodawcę. Są to: zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo zabytku, którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych; objęcie zabytku ochroną w ramach innej ochrony prawnej, jaka wynika z wpisu obiektu na Listę Skarbów Dziedzictwa, do inwentarza muzealiów czy narodowego zasobu bibliotecznego [Brudnicki 2021, s. 26–30]. Żadna z przesłanek nie może być interpretowana rozszerzająco, co wynika z wieczystej ochrony zabytku po jego wpisaniu do rejestru zabytków [Zalasińska 2020; Głowczewska 2023, s. 211–230]. Instytucję wykreślenia zabytku z rejestru należy traktować w kategoriach wyjątku i powinna ona mieć zastosowanie w ostateczności, tj. w sytuacji kiedy nie można w inny sposób ochronić zabytku [wyrok WSA w Warszawie z 19.08.2020]. Natomiast same przesłanki mają w znacznej mierze charakter semantycznie niedookreślony, co często przenosi ciężar postępowania o wykreślenie zabytku z rejestru na etap postępowania wymagającego wiedzy specjalistycznej. W literaturze podkreśla się, że występowanie pojęć niedookreślonych „nie oznacza zgody na dowolność interpretacyjną. Także w tym przypadku interpretator powinien respektować przyjęte reguły wykładni oraz, na co kładzie się szczególny nacisk, dokonywać oceny w oparciu o wszechstronną i szczegółową ocenę konkretnych okoliczności w danej sprawie” [Morawski 2006, s. 243].

Przesłanka zniszczenia zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej powiązana jest z nieodwracalnymi dla zabytku skutkami. Ustawodawca skoncentrował się na zniszczeniu zabytku, w konsekwencji którego na-

Loss of monumental characteristics as grounds for removal of an immovable monument from the register of monuments

Proceedings for the entry of an immovable monument into the register of monuments are initiated ex officio or upon the request of the owner of the immovable monument or the perpetual usufructuary of the land on which the immovable monument is located (art. 9 par. 1 of the Act). Entry into the register takes place through an administrative decision issued by the voivodeship conservator of monuments. The reverse procedure is the deletion of a monument from the register, and this proceeding can similarly be initiated either ex officio or on the request of the owner of the monument or the perpetual usufructuary of the land on which the structure is located (art. 13 section 6 of the Act). The authority competent to issue a decision to remove an immovable monument from the register is the minister in charge of culture and national heritage (art. 13 par. 5 of the Act). The decision is constrained, which means that the occurrence of any of the statutory prerequisites entails issuing such a decision [judgment of the VAC in Warsaw on August 19, 2020; judgment of the SAC on May 25, 2011].

Deleting an immovable monument from the register itself must be justified based on the conditions outlined in the legislation. These are the destruction of the monument to the extent that it loses its historical, artistic, or scientific value or a monument whose characteristics, which were the basis for issuing a decision to enter it into the register, have not been confirmed by new scientific findings; placing the monument under other forms of legal protection, which results from its entry onto the Heritage Treasures List, into the inventory of museums or the national library resource [Brudnicki 2021, pp. 26–30]. None of the prerequisites can be subject to a broadening interpretation due to the monument's perpetual protection after entering its register [Zalasińska 2020; Głowczewska 2023, pp. 211–230]. Deletion of a monument from the register should be treated as an exception and applied as a last resort, i.e., in situations where it is impossible to protect the monument in any other way [VAC in Warsaw judgment of August 19, 2020]. On the other hand, the prerequisites are essentially semantically undefined, which shifts the burden of proceedings on removing a monument from the register to the stage requiring specialized knowledge. The literature stresses that the undefined character of the terms does not signify consent to arbitrary interpretation. Here, too, the interpreter should respect the accepted rules of interpretation and, especially, make an assessment based on a comprehensive and detailed evaluation of the case's specific circumstances [Morawski 2006, p. 243].

The premise of a monument's damage to the extent that it loses its historical, artistic, or scientific value results in irreversible consequences for the monument. The lawmakers saw the damage of a monument as a

stąpiła utrata jednej z wartości definiujących zabytek [Brudnicki 2021, s. 26–30], natomiast samo zniszczenie obiektu bez wskazanego następstwa nie spowoduje skreślenia tego zabytku z rejestru [wyrok NSA z 25.05.2011; wyrok NSA z 14.06.2022; wyrok NSA z 24.11.2024]. Utrata wartości artystycznej, historycznej lub naukowej przez zabytek wiąże się niejednokrotnie z utratą waloru autentyczności poprzez zniszczenie rdzenia substancji zabytkowej. Ochrona autentyczności jest kluczowa, gdyż autentyczność pozostaje nośnikiem substancji zabytkowych. Zabytek, który został poddany pracom konserwatorskim, gdzie oryginalne materiały zastąpiono, nie jest już „pełnowartościowym dokumentem czasu, w którym powstał” [Rouba 2008, s. 43]. Zniszczenie zabytku prowadzi do utraty autentyczności obiektu. Podobnie zniszczenie zabytku, a także nieudolne i niewłaściwe próby jego rekonstrukcji pociągają za sobą utratę integralności, czyli jednorodności zabytku. Wyraża się ona w zachowaniu rozwiązań technicznych i estetycznych charakterystycznych dla okresu powstania zabytku i wzbogaconych o uzupełnienia powstałe z biegiem czasu [Rouba 2008, s. 59]. Istotne są wszystkie elementy autentyczności zabytku [Czerner 1974, s. 180–183]. Zachowanie integralności zabytku wymaga stosowania zasad konserwatorskich podczas prowadzonych prac. Utrata przez obiekt autentyczności i integralności wypełnia znamiona przesłanki z art. 13 ust. 1 u.o.z.

Często nie jest również możliwe przywrócenie stanu pierwotnego z uwagi na skalę uszkodzeń. Organy administracji publicznej mają obowiązek dowieść w toczącym się postępowaniu utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej przez zabytek, co wiąże się z koniecznością zgromadzenia materiału dowodowego. Wśród dowodów powinny znaleźć się informacje dotyczące samej wartości, ich proveniencji, stopnia i powodu ich utraty. Organ zatem oceni, czy obiekt wymaga ochrony konserwatorskiej, czy też z uwagi na utratę swoich wartości przestał spełniać ustawową definicję zabytku [wyrok NSA z 24.11.2016; wyrok NSA z 27.09.2016]. Istotne pozostają również przesłanki niematerialne, dla przykładu: czy obiekt dalej reprezentuje historyczną tradycję miejsca, wydarzenia, postaci itp. [Witwicki 2007, s. 86]. Czynnikiem warunkującym skreślenie z rejestru nie mogą być jednak wyłącznie kwestie estetyczne, na które wpłynęło uszkodzenie zabytku i aktualny stan zachowania obiektu. Bez znaczenia pozostaje również utrata pierwotnej funkcji użytkowej [wyrok NSA z 27.09.2016]. W orzecznictwie wskazuje się, że walor użytkowy nie ma znaczenia dla wartości zabytkowych i bez znaczenia pozostaje utrata pierwotnej funkcji użytkowej obiektu. Oznacza to, że niedopuszczalne jest uznanie, że utrata walorów użytkowych obiektu może stanowić podstawę do wykreślenia z rejestru zabytków. Zatem nie ma znaczenia dla zabytku utrata jego funkcji na skutek zniszczenia obiektu, gdyż sama utrata wartości użytkowej nie powoduje równocześnie utraty wartości historycznej, artystycznej lub naukowej [wyrok NSA z 25.01.2022;

situation a result of which there was a loss of one of the monument’s defining characteristics [Brudnicki 2021, pp. 26–30], while the mere destruction of a monument without the indication of consequences would not result in the removal of the monument from the register [SAC judgment of 25.05.2011; SAC judgment on June 14, 2022; SAC judgment of November 24, 2024]. A monument’s loss of artistic, historical, or scientific value is often associated with its loss of authenticity due to the destruction of the core of the monument’s characteristics. Protecting authenticity is crucial, as authenticity remains the carrier of historical substance. A monument that has undergone conservation work, where the original materials have been replaced, is no longer “a full-fledged documentation of the time in which it was created” [Rouba 2008, p. 43]. A monument’s destruction leads to the loss of the structure’s authenticity. Similarly, the destruction of a monument and clumsy and inadequate attempts at reconstruction entails a loss of integrity, or homogeneity, of the monument. It is expressed in the preservation of technical and aesthetic solutions characteristic of the period of the monument’s creation and enriched by additions made over time [Rouba 2008, p. 59]. All elements of the authenticity of the monument are essential [Czerner 1974, pp. 180–183]. Preserving a monument’s integrity requires the application of conservation principles when the work is being carried out. The structure’s loss of authenticity and integrity fulfills the premise of Article 13(1) of the Act.

It is often impossible to restore the original condition due to the extent of the damage. Public authorities must prove in pending proceedings the loss of a monument’s historical, artistic, or scientific value, including through evidence collection. Among the evidence, there should be information on the characteristics themselves, their provenance, and the degree and reason for their loss. Thus, the authority will assess whether the structure requires conservation protection or no longer meets the statutory definition of a monument due to the loss of its characteristics (SAC judgment of November 24, 2016; SAC judgment of September 27, 2016). It is also essential to consider intangible factors, such as whether the structure continues to represent the historical tradition of a place, event, character, etc. [Witwicki 2007, p. 86]. However, solely aesthetic values influenced by damage to the monument and its current preservation state cannot be the determining factor for deletion from the register. The loss of the original utilitarian function is also irrelevant [judgment of the SAC of September 27, 2016]. The jurisprudence indicates that the functional value is unrelated to the monumental characteristics, and the loss of the structure’s original function remains irrelevant. This means that it is unacceptable to consider the loss of functional value of a structure as grounds for removal from the register of monuments. Thus, the loss of the structure’s function due to destruction is irrelevant for it as a monument since the loss of utilitarian value alone does not simultaneously result in the loss of

Hulimka 2022, s. 28–33]. Krytycznie należy więc spojrzeć na orzeczenia WSA w Warszawie, które wskazują, że stopień zniszczenia zabytku nie może być poddawany ocenie w oderwaniu od przypisywanych temu obiektowi walorów użytkowych [wyrok WSA w Warszawie z 3.01.2019; wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020; wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2021]. Takie podejście stanowi niebezpieczne uproszczenie w podejściu do skomplikowanej faktycznie kwestii wykreślenia z rejestru zabytków.

Utrata wartości artystycznej, historycznej lub naukowej przez zabytek w wyniku zniszczenia musi być zatem trwała i nieodwracalna [wyrok NSA z 21.02.2024]. Prowadzi to do pozbawienia obiektu statusu zabytku w rozumieniu ustawy, co jest związane z materialnym charakterem zabytku, nie zaś jedynie formalnym uznaniem za zabytek wpisany do rejestru.

Nakaz przeprowadzenia robót budowlanych przy zabytku

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Decyzja administracyjna wydana przez organ powinna jasno i w sposób jednoznaczny określać rodzaj i zakres czynności niezbędnych do wykonania przez właściciela. Treść nakazanych działań nie może wykraczać poza granice przewidziane w treści art. 49 ust. 1 u.o.z., co oznacza, że obowiązek przeprowadzenia prac może być nałożony na stronę postępowania administracyjnego wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Rodzaje prac muszą być określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący, gdyż istotą decyzji jest jej konkretność [wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2006].

Postępowanie, w którym jest wydawana decyzja administracyjna w sprawie nałożenia prac przy zabytku, nie ma na celu ustalenia przyczyn niewłaściwego, złego stanu technicznego zabytku [Zalasińska 2020]. Prace mają obejmować zabezpieczenie zabytku przed dalszą degradacją, nawet jeśli będą wiązać się z odtworzeniem części zabytku [wyrok NSA z 18.09.2014; wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2012]. Uznać należy, że konserwator, jako organ administracji publicznej, może nakazać w ramach swoich kompetencji nie tylko przeprowadzenie prac zmierzających do utrzymania substancji zabytkowej (konserwatorskich), lecz także innych robót polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, których wykona-

historical, artistic, or scientific value [SAC January 25, 2022; Hulimka 2022, pp. 28–33]. Thus, one should take a critical look at the rulings of the VAC in Warsaw, which indicate that the degree of deterioration of a monument cannot be assessed in isolation from the functional values attributed to this object [VAC in Warsaw ruling of January 3, 2019; VAC in Warsaw ruling of January 8, 2020; VAC in Warsaw ruling of March 30, 2021]. Such an approach is a dangerous simplification of the complicated issue of deletion from the register of monuments.

Thus, a monument's loss of artistic, historical, or scientific value due to destruction must be permanent and irreversible [SAC judgment of February 21, 2024]. This leads to depriving the structure of a monument status within the meaning of the Act, which is related to the material nature of the monument, not just its formal recognition as a registered monument.

Order to carry out construction works on the monument.

According to the wording of Article 49, paragraph 1 of the Act., the voivodeship conservator of monuments may issue a decision ordering an individual or an organizational unit holding the legal title to a monument entered in the register (resulting from the ownership, perpetual usufruct, permanent management or a limited right in rem or an obligation relationship) to carry out, within the time specified in the decision, conservation or construction works on the monument if such is necessary due to the threat of destruction or significant damage to the monument. The administrative decision issued by the authority should clearly and unambiguously specify the type and scope of activities necessary to be performed. The scope of the ordered actions must not exceed the limits provided for in Article 49, paragraph 1 of the Act, which means that the obligation to carry out the works can be imposed on a party to the administrative proceedings only if it is necessary due to the threat of destruction or substantial damage to that monument. The types of works must be outlined in a precise and exhaustive manner since the essence of the decision is its specificity [judgment of the VAC in Warsaw of February 14, 2006].

The purpose of the proceeding in which an administrative decision is issued regarding the need to work on a monument is not to determine the causes of the improper, poor technical condition [Zalasińska 2020]. The works should protect the monument from further degradation, even if their scope will involve restoring a part of it [SAC judgment of September 18, 2014; VAC judgment of November 8, 2012]. It should be recognized that the conservator, as a public administration body, may, within the scope of his powers, order not only to carry out works aimed at the maintenance of the monument's historic substance (conservation) but also other works involving the reconstruction, installation, repair or demolition of the building, if he deems them necessary for the protection of the monument from

nie uzna za niezbędne ze względu na ochronę zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Do takich robót można także zaliczyć wymianę bądź odtworzenie współczesnej instalacji kanalizacyjnej, jeżeli jej uszkodzenie albo zdemontowanie stwarza zagrożenie dla zabytku; instalacji elektrycznej czy zabezpieczeń przeciwpożarowych. Każda z tych robót przy zabytku, jeżeli jej wykonanie ma na celu jego zabezpieczenie przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, może być przedmiotem nakazu konserwatorskiego, choć ma charakter współczesny i sama nie podlega ochronie konserwatorskiej [wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2007; por. wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2022; wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018; wyrok WSA w Warszawie z 24.08.2017].

Ustawodawca wprowadził w art. 49 ust. 1 u.o.z. decyzję opartą na konstrukcji uznania administracyjnego. W praktyce wywołuje to kolejne implikacje, gdyż oprócz przepisów ustawy należy również zastosować w każdej sprawie art. 7 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego [Ustawa z 14 czerwca 1960]⁵, zgodnie z którym obok obowiązków związanych z dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego organy administracji publicznej dążą do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W literaturze przyjmuje się, że znaczenie powyższej zasady wykracza poza ramy procedury, jako że z tej zasady wynikają dyrektywy interpretacyjne nie tylko dla prawa procesowego, lecz także dla prawa materialnego [Adamiak, Borkowski 2005, s. 72]. Identyczny pogląd jest także reprezentowany w orzecznictwie. NSA już w pierwszych latach swojej działalności stwierdził: „W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a., a zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym” [wyrok NSA z 11.06.1981; por. wyrok NSA z 7.07.2017; wyrok NSA z 26.06.2020].

Celem normy zawartej w art. 49 u.o.z. jest ochrona zabytku, która nakazuje organowi podjąć działania zmierzające do uchronienia substancji zabytku przed zniszczeniem lub uszkodzeniem. Podkreślenia wymaga, że nie ma tu znaczenia koszt, opłacalność czy techniczne uzasadnienie, albowiem pierwszeństwo ma zasada ochrony zabytku. Obowiązkiem organu jest podjęcie działań, które zobowiążą właściciela zabytku do realizacji właściwych prac konserwatorskich i robót budowlanych, a także innych czynności ochronnych, by uchronić zabytek przed dalszą dewastacją i zniszczeniem [wyrok NSA z 9.01.2024]. Przy interpretacji art. 49 ust. 1 u.o.z. dającej bezwzględny prymat ochronie zabytków w zasadzie nie jest potrzebne odnoszenie się do art. 7 k.p.a., gdyż takie podejście wyklucza ochro-

destruction or significant damage. Such works may also include replacing or restoring a modern plumbing system, electrical installation, or fire protection elements if their damage or dismantling threatens the monument. Any of such works, if aimed at protecting the monument from destruction or significant damage, may be subject to a conservation order, even though the works themselves are contemporary in nature and are not subject to conservation protection [judgment of the VAC in Warsaw of November 21, 2007; cf. judgment of the VAC in Warsaw of December 20, 2022; judgment of the VAC in Warsaw of May 29, 2018; judgment of the VAC in Warsaw of August 24, 2017].

The lawmakers have instituted in Article 49(1) of the Act a decision based on the construction of administrative approval. In practice, this gives rise to further implications since, in addition to the provisions of the Act, Article 7 of the Code of Administrative Procedure (the Code) [Law of June 14, 1960]⁵ should be applied. In addition to their obligations to clarify the facts accurately, public administration bodies shall seek to settle the case, considering the public interest and the legitimate interests of citizens. It is accepted in the literature that the meaning of the above principle goes beyond the procedural framework, as interpretative directives derive from this principle not only for procedural law but also for substantive law [Adamiak, Borkowski 2005, p. 72]. An identical view is also represented in case law. The Supreme Administrative Court, already in its early years, stated: “In the current legal state, the so-called administrative approval has lost its previous character. The scope of the discretion of the administrative body, resulting from the provisions of substantive law, is now limited by the general rules of administrative procedure outlined in Article 7 and other provisions of the Code. The principle of administrative procedure expressed in Article 7 of the Code means that the content and scope of protection of the legitimate individual interest in the actions of administrative bodies reach the limits of collision with the public interest” [SAC judgment of June 11, 1981; cf. SAC judgment of July 7, 2017; SAC judgment of June 26, 2020].

The purpose of the regulation in Article 49 of the Act is the protection of the monument, which mandates the authority to take measures to protect the substance of the monument from destruction or damage. It must be emphasized that cost, cost-effectiveness, or technical justification are not relevant here, for the principle of monument protection takes precedence. The authority must take action that will oblige the monument's owner to carry out appropriate conservation and construction works and other protective activities to protect the monument from further devastation and destruction [SAC judgment of January 9, 2024]. When interpreting Article 49.1 of the Act as giving absolute primacy to the protection of monuments, in principle, it is not necessary to refer to Article 7 of the Code since, in principle, such an approach excludes the protection of the holder of the monument and does not take into

nę dysponenta zabytku i nie uwzględnia jego sytuacji materialnej uniemożliwiającej wykonanie obowiązków wynikających z decyzji.

Przedstawione podejście wprost wywołuje pytania, jak daleko sięga ochrona zabytku, a gdzie zaczynają się uprawnienia właściciela (uprawnionego do dysponowania zabytkiem) do jego wykreślenia z ewidencji zabytków. W skrajnej postaci można wyobrazić sobie decyzję administracyjną, która nakazuje przywrócenie zabytku do stanu sprzed jego zniszczenia, np. powstałego w wyniku spalenia zabytku.

Zdaniem autorów granice zastosowania art. 49 ust. 1 u.o.z. związane są z definicją zabytku. Oznacza to, że organ administracji publicznej będzie zobligowany do wydania rozstrzygnięcia nakazującego dokonanie określonych prac tak długo, jak obiekt podlegający ochronie będzie mógł zostać uznany za zabytek. Organ będzie więc musiał każdorazowo ocenić, czy podejmowane działania ochronne będą leżały w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. W tym zakresie definicja materialna zabytku jest zatem zbieżna z regulacją zawartą w art. 7 k.p.a. w tej części, która nakazuje przy wydawaniu decyzji uwzględnienie interesu społecznego.

Powoduje to sytuację, w której organ nie powinien wydawać rozstrzygnięcia na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. w wypadku, gdy obiekt wpisany do rejestru zabytków utracił walory zabytku wynikające z definicji. Wówczas powinno zostać wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wykreślenia z rejestru zabytków zgodnie z art. 13 ust. 1 u.o.z. W sukurs przedstawionemu rozwiązaniu zdaje się podążać orzecznictwo sądów administracyjnych, gdzie wprost podnosi się, że prawnie dopuszczalna jest sytuacja, kiedy zabytek zostaje skreślony z rejestru zabytków, gdy stan zniszczenia doprowadził do tego, że nie jest możliwe określenie cech tego zabytku decydujących o jego wartości historycznej, artystycznej czy naukowej. Podkreślić przy tym należy, że nie chodzi tutaj o jakikolwiek rodzaj zniszczenia, ale taki, na skutek którego przedmiot objęty ochroną utracił wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Sam bowiem fakt zniszczenia przedmiotu, który jest (lub może być) wpisany do rejestru zabytków, nie powoduje utraty przez ten przedmiot wartości historycznej, artystycznej lub naukowej [wyrok NSA z 21.02.2024].

Autorzy opracowania uzyskali od Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 49 u.o.z. w latach 2019–2024⁶. Łącznie zostało wydanych 16 takich decyzji. Wydanie każdej z nich było poprzedzone kontrolą organu administracji publicznej przestrzegania przez właściciela obiektu przepisów związanych z opieką nad zabytkiem nieruchomym z art. 5 u.o.z. Większość prac, które nakazał w wydanych decyzjach administracyjnych przeprowadzić wojewódzki konserwator zabytków, została określona jako konieczne ze względu na postępujące zagrożenie zniszczenia zabytku. Organ w rozstrzygnięciach podkreślił, że zgodnie z treścią art. 49 ust. 2 u.o.z. wykonanie decyzji

account his financial situation which might prevent the execution of the obligations under the decision.

The approach presented raises questions about the extent of the protection of a monument and where the owner's (the holder of the monument) authority to remove it from the register of monuments begins. In its extreme form, one can imagine an administrative decision that orders the restoration of a monument to the state before its destruction, for example, before the monument burned down.

According to the authors, the limits of applying Article 49 (1) of the Act are related to the definition of a monument. This means that the public administration body will be obliged to issue a decision ordering particular works to be carried out as long as the structure to be protected can be considered a monument. Thus, the authority must assess whether the protection measures taken will be in the public interest due to the monument's historical, artistic, or scientific value. Therefore, the material definition of a monument coincides with the regulation in Article 7 of the Code in the part that mandates consideration of the public interest when issuing a decision.

This results in a situation where the authority should not issue a decision based on Article 49(1) of the Act if a structure included in the register of monuments has lost the qualities of a monument as outlined in the definition. Administrative proceedings for the removal from the register of monuments should then be initiated following Article 13(1) of the Act. The presented solution seems to be supported by the jurisprudence of administrative courts, where it is directly argued that it is legally permissible for a monument to be removed from the register of monuments when the extent of deterioration has led to the fact that it is not possible to distinguish the features of the monument that determine its historical, artistic or scientific value. It should be underlined here that it is not about any damage or destruction but one resulting from which the protected object has lost its historical, artistic, or scientific value. Indeed, the mere fact of the destruction of a structure that is (or maybe) included in the register of monuments does not cause the structure to lose its historical, artistic, or scientific value [SAC judgment of February 21, 2024].

The study's authors obtained from the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship Conservator of Monuments administrative decisions issued under Article 49 of the Act for 2019–2024.⁶ A total of 16 such decisions were issued. The issuance of each of them was preceded by an inspection by the public administration body of the structure owner's compliance with regulations related to the care of an immovable monument outlined in Article 5 of the Act. Most of the works ordered by the voivodeship conservator, in the administrative decisions issued, were determined to be necessary due to the progressive threat of destruction of the monument. The authority stressed in its rulings that, by Article 49(2) of the Act, the execution of a decision ordering conservation work on a monument does

nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku nie zwalnia właściciela obiektu z obowiązku uzyskania pozwoleń wymaganych przepisami Prawa budowlanego⁷. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków ma być wykonana w określonym terminie. Jej wykonanie może być jednak uwarunkowane uzyskaniem pozwolenia właściwego organu. Nieuzyskanie pozwolenia lub nieuzyskanie go w określonym terminie uniemożliwia wykonanie decyzji nakazującej przeprowadzenie prac, a niewykonanie tej decyzji prowadzić może do wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec właściciela zabytku – adresata decyzji nakazującej. Rozważania te nie są przedmiotem bieżącego opracowania, jednak warto poddać je szerzej pod rozwagę.

Podsumowanie

Istniejące rozwiązania prawne z formalnego punktu są spójne. Wprowadzenie w ustawie pojęcia zabytku poprzez wskazanie jego materialnych elementów jest konsekwentnie rozwijane w poszczególnych instytucjach mających na celu jego ochronę zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Podkreślenia wymaga, że jednak dopiero formalne wpisanie zabytku do rejestru pozwala na jego pełną ochronę przez zastosowanie konkretnych instytucji prawa materialnego. W świetle przedstawionych rozważań taką instytucją jest tymczasowa ochrona przed wpisem do rejestru zabytków (art. 10a u.o.z.) oraz decyzja nakazująca przeprowadzenie prac przy zabytku (art. 49 u.o.z.). Pierwsza z wymienionych instytucji ma charakter tymczasowy i trudno ją przecenić jako zabezpieczenie zabytku przed, często zgodnymi z prawem, działaniami dysponenta zabytku i korzystaniem z obiektu, gdy formalnie nie został on uznany za zabytek. W znaczeniu materialnym zastosowanie zabezpieczenia jest związane z powstrzymaniem się od dokonywania czynności. Nie oznacza to jednak, że właściciel zabytku nie będzie ponosił pewnych kosztów, np. związanych z koniecznością zabezpieczenia robót budowlanych czy przedłużającym się czasem realizacji inwestycji. Drugą z tych instytucji będzie jednak zawsze wiązała się z koniecznością podjęcia działań określonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Z przedstawionego orzecznictwa wynika, że przepis art. 49 ustawy, na podstawie którego wydawana jest decyzja nakazująca przeprowadzenie określonych prac, wprowadza prymat ochrony zabytku przed inseratami jego właściciela, gdyż dla organu ją wydającego nie powinny mieć znaczenia koszty, opłacalność czy techniczne uzasadnienie.

Przyjęte rozwiązanie jest słuszne tylko z formalnego punktu widzenia, gdyż skrajne przyjęcie prymatu formalnej ochrony zabytków nie zawsze będzie równoznaczne z materialną możliwością wykonania obowiązków wynikających z decyzji nakazującej przeprowadzenie prac. Taka decyzja nie uwzględnia bowiem realnych możliwości wykonania obowiązków wynikających z decyzji przez podmiot, na który została nałożona.

not release the structure's owner from the obligation to obtain the necessary permits by the Construction Law. This is important, especially in a situation where the decision of the voivodeship conservator of monuments is to be executed within a certain period. Its execution, however, may be conditional on obtaining a permit from the competent authority. Failure to obtain the license or receive it by the specified date prevents the execution of the decision ordering the works, and failure to execute the decision may lead to the initiation of enforcement proceedings against the monument's owner—the addressee of the ordering decision. These matters are not the subject of this study, but giving them more extensive consideration would be worthwhile.

Conclusions

The existing legal solutions are consistent from a formal point of view. The introduction of the concept of the monument into the law by indicating its material elements is consistently developed in the various institutions aimed at its protection, both in the material and formal aspects. However, it should be emphasized that only the formal registration of a monument allows for its complete protection through the application of specific institutions of substantive law. In light of these considerations, such an institution is a temporary protection from entry in the register of monuments (Article 10a of the Act) and a decision ordering works on the monument (Article 49 of the Act). The former is temporary and can hardly be perceived as protection of the monument against, often lawful, actions of the monument's holder and use of the structure. At the same time, it has yet to be formally recognized as a monument. In a material sense, applying these forms of protection is related to refraining from carrying out activities. However, the monument's owner will not incur certain costs, such as those associated with securing construction work or the extended time to complete the project. The latter, however, will always be linked with the need to undertake actions as determined by the voivodeship conservator of the monument.

The presented case law shows that the provision of Article 49 of the Act, based on which decisions are issued ordering particular works to be carried out, introduces the primacy of the protection of the monument over the interests of its owner, as issues such as cost, cost-effectiveness or technical justification should not matter to the issuing authority.

The adopted solution is right only from a formal standpoint since the borderline adoption of the primacy of formal protection of monuments will not always be equivalent to the material possibility of executing the obligations arising from the decision ordering the works. This is because such a decision does not consider the possibility that an entity (subject of the decision) implements the obligations stemming from such a decision.

- ¹ Dz.U. 2024, poz. 1292, dalej: u.o.z. lub ustawa.
- ² Pojęcie dzieła sztuki nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w przepisach polskiego prawa. Termin ten pojawia się w tekście ustawy o podatku od towarów i usług [Ustawa z 11 marca 2004], gdzie w art. 120 ust. 1 pkt 1 pojęcie to oznaczono na potrzeby stosowania rozdziału czwartego tej ustawy.
- ³ Należy wskazać tu m.in. na siedem podstawowych zasad konserwatorskich: 1. *primum non nocere*; 2. zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości (materialnych i niematerialnych); 3. zasada minimalnej niezbędnej ingerencji (powstrzymywania się od działań niekonicznych); 4. zasada, zgodnie z którą usuwać należy to (i tylko to), co na oryginał działa niszcząco; 5. zasada czytelności i odróżnialności ingerencji oraz ich

estetycznego podporządkowania oryginałowi (niekonkurencyjności); 6. zasada odwracalności metod i materiałów; 7. zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie, wraz z pełną dokumentacją wyników badań oraz przebiegu kolejnych działań; [Wytoczne Generalnego Konserwatora Zabytków].

- ⁴ Opracowanie powstało w ramach prac „Zespołu badawczego problematyki prawnej kultury i dziedzictwa narodowego” funkcjonującego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu.
- ⁵ Dz.U. 2024, poz. 572; dalej: k.p.a.
- ⁶ Udostępnienie decyzji wydanych przez Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nastąpiło w trybie dostępu do informacji publicznej.
- ⁷ [Ustawa z 7 lipca 1994].

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Adamiak Barbara, Borkowski Jacek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Brudnicki Jacek, *Skreślenie z rejestru zabytków*, [w:] *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe. Studium Konserwatorskie*, red. Katarzyna Zalasinińska, Warszawa 2021.
- Czerner Olgierd, *Wartość autentyzmu w zabytkach*, „Ochrona Zabytków” 1974, nr 27.
- Dobosz Piotr, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.
- Drela Monika, *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1.
- Główczewska Aleksandra, *Brak działań właściciela w celu należytej opieki nad zabytkiem nieruchomym a wykreślenie obiektu z rejestru zabytków: przegląd wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, „Santander Art and Culture Law Review” 2023, t. 9.
- Główczewska Aleksandra, Rączka Piotr, *Wpis do Gminnej Ewidencji Zabytków: zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, red. Grzegorz Łaszczycza, Warszawa–Katowice 2024.
- Hulimka Jacek, *Zabytkowe budynki w stanie awaryjnym*, „Przegląd Budowlany” 2022, nr 3–4.
- Jakubowski Aleksander, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1.
- Morawski Lech, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Pronobis-Gajdzis Małgorzata, Czuczko Jolanta, Jutrzenka-Supryn Dorota, *Nowe kierunki w obszarze konserwacji-restauracji zabytkowych kodeksów*, „Toruńskie Studia Bibliologiczne” 2015, nr 2.
- Pruszyński Jacek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 września 1993 r.*, SA/Po 3224/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 5.
- Rouba Bogumiła Jadwiga, *Autentyczność i integralność zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 4.

Skorczyńska Ewa, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2.

- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. Maksymilian Cherka, Warszawa 2010.
- Wilk Dariusz, *Falszerstwa dzieł sztuki. Aspekty prawne i kryminalistyczne*, Legalis 2015.
- Witwicki Michał Tadeusz, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.
- Zalasinińska Katarzyna, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasinińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 13, Nb 1, Legalis.

Akty prawne / Legal acts

- Ustawa z 7 lipca 1994 Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz.U. 2024, poz. 725.
- Ustawa z 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług, tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 1570 ze zm.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 2024, poz. 572.
- Ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jednolity: Dz.U. 2024, poz. 1292.

Orzecznictwo / Judgements

- Postanowienie NSA z 18.01.2021, II OZ 218/21, LEX nr 3175377.
- Wyrok NSA w Poznaniu z 21.09.1993, SA/Po 3224/92, LEX nr 10852.
- Wyrok NSA z 7.02.2013, II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.
- Wyrok NSA z 7.07.2017, I OSK 2668/15, LEX nr 2347631.

- Wyrok NSA z 9.01.2024, II OSK 694/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 11.06.1981, SA 820/81, ONSA z 1981, nr 1 poz. 57, także CBOSA.
Wyrok NSA z 14.06.2022, II OSK 1848/19, LEX nr 3398645.
Wyrok NSA z 18.09.2014, II OSK 634/13, LEX nr 1664492.
Wyrok NSA z 21.02.2024, II OSK 1336/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 23.02.2022, II OSK 584/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 24.11.2016, II OSK 196/15, LEX nr 2199111.
Wyrok NSA z 24.11.2024, II OSK 1076/21, LEX nr 3693405.
Wyrok NSA z 25.01.2022, II OSK 1872/21, LEX nr 3335681.
Wyrok NSA z 25.05.2011, II OSK 1157/10, LEX nr 1081741.
Wyrok NSA z 26.06.2020, II OSK 3589/19, LEX nr 3099693.
Wyrok NSA z 27.09.2016, II OSK 3132/14, LEX nr 2167564.
Wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2023, II SA/GI 743/23, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 3.01.2019, VII SA/Wa 1257/18, LEX nr 2614365.
Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020, VII SA/Wa 1626/19, LEX nr 3019757.
Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2012, I SA/Wa 731/12, LEX nr 1339938.
Wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2012, I SA/Wa 2053/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2006, I SA/Wa 1089/05, LEX nr 203827.
Wyrok WSA w Warszawie z 19.08.2020, VII SA/Wa 2862/19, LEX nr 3077979.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2018, VII SA/Wa 1019/17, LEX nr 2457322.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2022, VII SA/Wa 1721/22, LEX nr 3483883.
Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2007, I SA/Wa 881/07, LEX nr 463729.
Wyrok WSA w Warszawie z 24.08.2017, VII SA/Wa 2320/16, LEX nr 2356283.
Wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2018, VII SA/Wa 1576/17, LEX nr 2560426.
Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018, VII SA/Wa 1451/17, LEX nr 2747022.
Wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2021, VII SA/Wa 285/21, LEX nr 3182098.
Wyrok WSA w Warszawie z 30.05. 2018, VII SA/Wa 1556/17, LEX nr 2509285.

Źródła elektroniczne / Electronic sources

Wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków, <https://www.gov.pl/web/kultura/wytyczne-generalnego-konserwatora-zabytkow> (dostęp: 11 IX 2024).

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza wskazanych rozwiązań prawnych w kontekście art. 49 u.o.z. dla zabytku wpisanego do rejestru zabytków, który utracił wartości zabytkowe. Przepis art. 49 ust. 1 u.o.z. zawiera uregulowania odnoszące się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru zabytków. Zgodnie z przepisem art. 49 ust. 1 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Autorzy dokonali analiz wybranych orzeczeń sądów administracyjnych związanych z ochroną zabytków i szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym.

Abstract

This paper presents an analysis of the indicated legal solutions in the context of Article 49 of the Act on the Protection of Monuments for a monument listed in the register of monuments that has lost its historical value. Article 49(1) of the Act contains regulations that apply exclusively to monuments listed in the register of monuments. According to Article 49(1) of the Act, the provincial conservator of monuments may issue a decision requiring a natural person or organizational unit holding a legal title to use the monument listed in the register, arising from ownership, perpetual usufruct, permanent management, a limited property right, or an obligation relationship, to carry out, within the time specified in that decision, conservation works or construction work on the monument if such actions are necessary due to the risk of destruction or significant damage to the monument. The authors analyzed selected administrative court rulings related to the protection of monuments and the broadly understood investment process.