

NAKAZ PRZEPROWADZENIA PRAC LUB ROBÓT PRZY ZABYTKU NIERUCHOMYM

ALEKSANDER MAZIARZ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v20.2.2026.19/a.maziarz

STRESZCZENIE

Wyrazem sprawowania opieki państwa nad zabytkami nieruchomymi wpisanymi do rejestru zabytków jest możliwość wydania decyzji na podstawie art. 49 ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków oraz opiece nad zabytkami. Decyzja ta umożliwia organom ochrony konserwatorskiej nakazanie przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych w przypadku wystąpienia zagrożenia zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku. Choć przyjmuje się, że decyzja ta może być wydana bez względu na stan zachowania zabytku, a zatem również do zabytków zniszczonych, to w orzecznictwie pojawiły się rozbieżności przy stosowaniu tego przepisu, w szczególności w sytuacji, gdy zły stan techniczny zabytku spowodowany był zaniedbaniem właściciela oraz bezczynnością organu ochrony konserwatorskiej.

Celem artykułu jest analiza art. 49 u.o.z. z perspektywy jego funkcji ochronnej i praktyki stosowania przez organy ochrony konserwatorskiej, w szczególności ustalenie przesłanek wydania decyzji nakazowej, zakresu obowiązków nakładanych na właściciela zabytku nieruchomego oraz ocena rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących stosowania tego przepisu wobec znacznie zniszczonych zabytków nieruchomych.

Słowa kluczowe: zabytek nieruchomy, nadzór konserwatorski, nakaz przeprowadzenia prac restauratorskich lub robót budowlanych

ORDER TO CARRY OUT WORKS OR CONSTRUCTION WORKS ON AN IMMOVABLE MONUMENT

ABSTRACT

The state's guardianship over immovable monuments entered in the register of monuments is reflected in the possibility of issuing a decision under Article 49(1) of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments. This decision allows conservation authorities

* dr hab., prof. ALK, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie (Polska), e-mail: amaziarz@kozminski.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0482-5400



to order conservation work or construction work where there is a threat of destruction of, or significant damage to, a monument. Although it is assumed that such a decision may be issued regardless of the state of preservation of the monument, and therefore also in respect of destroyed monuments, discrepancies have arisen in the case law regarding the application of this provision, particularly in situations where the poor technical condition of the monument was caused by the owner's neglect and the inaction of the conservation authority. This study analyses Article 49 of the Act, focusing on its protective function and its application in conservation practice. It aims to identify the circumstances in which conservation authorities may order conservation work or construction work, define the scope of obligations imposed on owners of immovable monuments, and assess divergences in administrative court case law, particularly regarding significantly deteriorated immovable monuments.

Keywords: immovable monument, conservation supervision, order to carry out restoration work or construction work

WPROWADZENIE

Zabytki nieruchome objęte są szczególną ochroną ze strony państwa. Przejawia się to w nałożeniu na właścicieli obiektów zabytkowych obowiązku ich utrzymywania w jak najlepszym stanie i przeciwdziałania ich zniszczeniu lub utraty walorów zabytkowych. Jednakże nie zawsze obowiązki te są w prawidłowy sposób realizowane, bowiem wiele zabytków znajduje się w złym stanie technicznym. Z tego też powodu ustawodawca w art. 49 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ przewidział możliwość wydania przez organa ochrony konserwatorskiej decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych w przypadku wystąpienia zagrożenia zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku. Można więc stwierdzić, że ustawodawca wprowadził przepis, którego celem jest zabezpieczenie czy nawet ratowanie obiektów zabytkowych przed zniszczeniem w razie bierności ich właściciela. Przepisem tym nie można jednak nałożyć obowiązku odbudowy czy też renowacji takiego obiektu, nie może więc być środkiem powodującym poprawę kondycji obiektu zabytkowego², ale można nakazać przeprowadzenie takich prac, które przynajmniej zachowają istniejący *status quo* zabytku i zabezpieczą możliwość przywrócenia jego stanu świetności w przyszłości.

O ile cel art. 49 u.o.z., polegający na zabezpieczeniu zabytku przed jego zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, niewątpliwie realizuje zasadę ochrony zabytków i nie budzi wątpliwości, o tyle stosowanie tego przepisu w praktyce wywołuje już rozbieżności. W orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że przepis ten ma zastosowanie nawet w sytuacji, gdy zabytek jest zniszczony i nie nadaje się nawet do odbudowy³, jak też zapatrywania, które ograniczają stosowanie tego przepisu,

¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.), dalej jako: u.o.z.

² J. Ślugocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 79 i n.

³ Wyrok NSA z 16.05.2023 r., II OSK 1662/20, LEX nr 3588799.

wykluczając spod jego zakresu te sytuacje, w których doszło do wieloletnich zaniechań ze strony właściciela zabytku, ale też organów ochrony konserwatorskiej⁴.

Celem artykułu jest analiza art. 49 u.o.z. w kontekście jego funkcji ochronnej oraz praktyki stosowania przez organy ochrony konserwatorskiej. W szczególności chodzi o ustalenie, w jakich sytuacjach dopuszczalne jest wydanie decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych, a także określenie granic i zakresu obowiązków, jakie mogą zostać nałożone na właściciela zabytku nieruchomości na podstawie tego przepisu. W artykule zmierzam również do oceny rozbieżności występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości stosowania art. 49 u.o.z. wobec zabytków nieruchomości znacznie zniszczonych oraz do wskazania kryteriów, jakimi organy ochrony konserwatorskiej powinny kierować się przy ewentualnym odstąpieniu od wydania decyzji nakazowej.

W opracowaniu wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, która posłużyła do analizy art. 49 u.o.z. oraz jego miejsca w systemie prawa, z uwzględnieniem zasad ochrony zabytków i konstrukcji prawnych właściwych dla administracyjnych form działania organów ochrony konserwatorskiej. Dokonano również analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, co pozwoliło na identyfikację i ocenę rozbieżności interpretacyjnych dotyczących zakresu i granic stosowania art. 49 u.o.z., a także na ustalenie wykładni przyjętej w praktyce stosowania prawa.

FORMA PRAWNA NAKAZU PRZEPROWADZENIA PRAC LUB ROBÓT

Nakaz przeprowadzenia prac restauratorskich lub robót budowlanych przyjmuje formę decyzji administracyjnej. Decyzja ta ma charakter uznaniowy, co oznacza, że organ ochrony konserwatorskiej nie może przyjąć rozstrzygnięcia dowolnego, nie tylko bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, ale także bez odniesienia się do wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ w sprawie⁵. Co warto podkreślić, decyzje uznaniowe wymagają rozważenia całokształtu okoliczności faktycznych sprawy oraz dokonania wyboru rozstrzygnięcia w granicach wyznaczonych przez obowiązujące przepisy prawa i zasady ogólne postępowania administracyjnego. Decyzje uznaniowe poddane są sądowej kontroli pod względem występowania w nich cech dowolności, co nastąpi wtedy, gdy organ pominie istotny dla rozstrzygnięcia materiał dowodowy lub ocena tego materiału nastąpi wbrew logice bądź doświadczeniu życiowemu⁶. Decyzja wydana na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. stanowi dolegliwą ingerencję w prawo własności danego podmiotu. Jej skutkiem może być obciążenie adresata obowiązkiem wykonywania zaawansowanych i dolegliwych finansowo prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Z tego też powodu decyzja taka powinna być szczegółowo uzasadniona⁷.

⁴ Wyrok NSA z 21.06.2023 r., II OSK 2273/20, LEX nr 3588385.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 24.10.2012 r., II SA/Wa 1210/12, LEX nr 1241554.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2017 r., VII SA/Wa 2451/16, LEX nr 2380130.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2024 r., VII SA/Wa 1877/23, LEX nr 3735567.

Ustawodawca w art. 49 ust. 1 u.o.z. wskazał, że organ ochrony konserwatorskiej podaje w decyzji termin przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Ustawodawca precyzując, że elementem przedmiotowej decyzji jest określenie terminu wykonania prac, czyni wyznaczanie tego terminu obowiązkiem organu. Jest to także niezbędne z uwagi na możliwość wykonania zastępczego nakazanych prac⁸. Co należy podkreślić, wykonanie przedmiotowej decyzji nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami prawa budowlanego⁹.

Ustawodawca nie określił w tym przepisie ram czasowych przeprowadzenia nakazanych prac. Takie rozwiązanie jest słuszne, bowiem z jednej strony termin ten powinien być uzależniony od zakresu nałożonych obowiązków. Ponadto wykonanie niektórych obowiązków może się łączyć z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia, co powinno być wzięte pod uwagę przy wyznaczaniu tego terminu. Z drugiej – termin ten nie może być zbyt rozciągnięty w czasie, bowiem mogłoby to prowadzić do braku skuteczności w przeciwdziałaniu zagrożenia dla danego zabytku¹⁰. Termin ten nie może również, z przyczyn obiektywnych, czynić niemożliwym do wykonania nakazanych obowiązków¹¹, np. poprzez nakazanie przeprowadzenia skomplikowanych pod względem technicznym prac w stosunkowo krótkim terminie albo nakazania w okresie zimowym przeprowadzenia prac, które z uwagi na proces technologiczny nie mogą być przeprowadzane w takim okresie. Możliwe jest także określenie różnych terminów nakazanych prac. Część z nakazanych prac może mieć charakter pilny, a zatem ich zrealizowanie powinno nastąpić stosunkowo szybko. Przykładem mogą być obowiązki związane z naprawą dachu przed okresem zimowym, które mają na celu zabezpieczenie obiektu przed opadami atmosferycznymi powodującymi zawilgocenie muru czy stropów. Przeprowadzenie natomiast innych prac, które nie mają właśnie takiego pilnego charakteru, może nastąpić w późniejszym okresie.

W konkluzji należy stwierdzić, że wyznaczając termin realizacji obowiązków, organ musi wyważyć kwestie technologiczne związane z prowadzeniem prac restauratorskich lub robót budowlanych i pilną potrzebę ochrony obiektu zabytkowego. Uzasadnionym jest więc stwierdzenie, że wyznaczony termin powinien pozwolić na realne przeprowadzenie nakazanych prac. Wyjątkowość stosowania art. 49 ust. 1 u.o.z., prowadzi jednak do wniosku, że wyznaczając ten termin nie powinno się doprowadzić do odwlekania nakazanych prac, jeżeli ich wykonanie w określonym, stosunkowo krótkim terminie będzie obiektywnie możliwe. Organ ochrony konserwatorskiej powinien również rozważyć, które z nakazanych prac powinny być pilnie wykonane, właśnie z uwagi bezpośrednio zagrożenia zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku.

⁸ M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, w: eidem, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 49.

⁹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 176 i n.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2023 r., VII SA/Wa 2674/22, LEX nr 3580696.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2012 r., I SA/Wa 2352/11, LEX nr 1270933.

PRZESŁANKI WYDANIA NAKAZU PRZEPROWADZENIA PRAC LUB ROBÓT

U.o.z. w art. 49 ust. 1 wskazuje, że przesłanką wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych jest zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku. Warto przy tym zaznaczyć, że nakazy te mogą być wydane zarówno w wyniku okresowych kontroli stanu zachowania zabytków nieruchomych ujętych w rejestrze zabytków, jak też *ad hoc*, gdy organ ochrony konserwatorskiej poweźmie informację o złym stanie technicznym zabytku nieruchomego, np. o pożarze czy zalaniu obiektu zabytkowego.

Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich zabytków ujętych w rejestrze zabytków, bez względu na ich stan zachowania. Nakaz przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych może być zatem wydany także w odniesieniu do zabytku już zniszczonego. Co więcej, art. 49 ust. 1 u.o.z. ma zastosowanie również wtedy, gdy zniszczenie zabytku jest wysoce zaawansowane. W orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że „ogólny awaryjny stan techniczny kamienicy”¹², nawet gdy budynek zabytkowy nie nadaje się do odbudowy, gdyż może to doprowadzić do jego zniszczenia, nie może stanowić przesłanki odstąpienia przez organ ochrony konserwatorskiej od zastosowania tego przepisu¹³. W takim właśnie przypadku u.o.z. mają na celu przeciwdziałać dalszej dewastacji zabytku oraz nieodwracalnej utracie jego wartości naukowych, artystycznych lub historycznych¹⁴. Przedmiotowy przepis będzie więc miał zastosowanie do każdego zabytku ujętego w rejestrze zabytków, niezależnie od jego stanu zachowania. Dopiero przeprowadzenie postępowania i ustalenie, że budynek utracił cechy zabytku skutkujące wykreśleniem z rejestru zabytków, powoduje wyłączenie stosowania art. 49 ust. 1 u.o.z.¹⁵ Jednocześnie oznacza to, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. nie można kwestionować zasadności ujęcia obiektu w rejestrze zabytków, bowiem służy do tego inne postępowanie.

Warto jednak podkreślić, że w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż nakaz taki nie może być wydany w odniesieniu do zabytków już zniszczonych, a stan ten jest wynikiem wieloletnich zaniedbań zarówno właściciela zabytku, jak i organów ochrony konserwatorskiej¹⁶. Wynika z tego, że art. 49 ust. 1 u.o.z. ma zastosowanie w przypadkach realnego sprawowania nadzoru nad zabytkami przez organa ochrony konserwatorskiej i nie może być remedium na trwającą wiele lat beczynność takiego organu. Wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków wiąże się z obowiązkiem sprawowania przez organa ochrony konserwatorskiej nadzoru konserwatorskiego. Organom tym przysługują różne instrumenty prawne, mające na celu ochronę zabytków, chociażby instytucja zaleceń pokontrolnych z art. 40 ust. 1 u.o.z. Wieloletni brak reakcji na postępującą degradację zabytku właśnie

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 26.04.2024 r., VII SA/Wa 189/24, LEX nr 3765058.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2023 r., VIII SA/Wa 853/22, LEX nr 3767335.

¹⁴ Wyrok NSA z 15.11.2023 r., II OSK 1458/22, LEX nr 3707465.

¹⁵ Wyrok NSA z 10.11.2022 r., II OSK 1723/21, LEX nr 3434311.

¹⁶ Wyrok NSA z 21.06.2023 r., II OSK 2273/20, LEX nr 3588385.

poprzez zastosowanie innych instrumentów prawnych przewidzianych przez ustawodawcę powoduje zatem brak możliwości wydania przedmiotowego nakazu. Można więc stwierdzić, że z tego poglądu wynika niejako, iż ustawodawca wprowadził negatywną przesłankę stosowania art. 49 ust. 1 u.o.z. właśnie w odniesieniu do zabytków zniszczonych, jaką jest brak uprzedniego podejmowania przez organa ochrony konserwatorskiej czynności mających na celu przeciwdziałanie złemu stanowi zabytku. Takie stanowisko jest jednak nieuprawnione. Z brzmienia art. 49 ust. 1 u.o.z. nie wynika, że jego zastosowanie możliwe jest w wypadku braku skuteczności innych instrumentów przysługujących organom ochrony konserwatorskiej. Przepis ten nie jest również najcięższą dolegliwością grożącą właścicielowi zabytku w razie jego bierności wobec podjętych już czynności organów ochrony konserwatorskiej. Jego zastosowanie uzależnione jest jedynie od wystąpienia zagrożenia zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku. Nie można więc z tego przepisu wywodzić, że wieloletnie zaniedbania właściciela oraz organów ochrony konserwatorskiej są przesłanką negatywną wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie określonych prac. W zasadzie prowadziłyby to do zniweczenia celu u.o.z., jakim jest ochrona zabytków. Organa ochrony konserwatorskiej mają obowiązek ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków, niezależnie od stanu ich zachowania. Skoro celem art. 49 ust. 1 u.o.z. jest niejako zabezpieczenie zabytku, to właśnie takie zabezpieczenie powinno być dokonane nawet pomimo wieloletniej bierności skutkującej pogarszaniem się stanu zabytku. Z przepisów u.o.z. nie można więc wywodzić usprawiedliwienia braku działań w zakresie ochrony zabytków z uwagi na bezczynność właściciela zabytku czy też organów ochrony konserwatorskiej.

Decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych może być wydana niezależnie od tego, czy przeprowadzenie takich prac jest opłacalne, czy nawet technicznie uzasadnione¹⁷. Konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych, skomplikowanie techniczne prac oraz ich długotrwałość nie są powodami, które mogą uzasadniać odstąpienie od wydania przedmiotowej decyzji. Przesłanką wydania przedmiotowej decyzji nie może być więc sytuacja majątkowa adresata decyzji, niepozwalająca mu na jej zrealizowanie¹⁸. Zachowanie wartości zabytkowej obiektów zabytkowych jest priorytetem ustawodawcy, co może często łączyć się z wieloma trudnościami przy realizacji takich prac.

Zasadniczą przesłanką wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych jest ich niezbędność do usunięcia stanu zagrożenia zniszczeniem lub istotnego uszkodzenia zabytku. W tym też miejscu należałoby się zastanowić, co ustawodawca miał na myśli, posługując się wyrazem „niezbędność”. Wydaje się, że chodzi tu o możliwość wydania decyzji na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. w sytuacjach, w których dochodzi do zaniedbania stanu obiektu zabytkowego i jedynym sposobem jego zabezpieczenia jest właśnie nałożenie odpowiednich obowiązków przez organ ochrony konserwatorskiej. Należy zatem uznać, że przepis ten powinien być stosowany niejako w ostateczności, wtedy, gdy

¹⁷ Wyrok NSA z 9.01.2024 r., II OSK 694/21, LEX nr 3692266.

¹⁸ W. Lis, *Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomości przed zniszczeniem*, „Santander Art and Culture Law Review” 2024, nr 1, s. 72.

inne instrumenty przewidziane przez u.o.z. były nieskuteczne. Przedmiotowej decyzji nie można natomiast wydać wyłącznie na podstawie uznania przez organ ochrony konserwatorskiej takiej potrzeby¹⁹, bez ustalenia, że prace te są właśnie „niezbędne” do usunięcia stanu zagrożenia zniszczenia lub istotnego uszkodzenia zabytku. W orzecznictwie można się nawet spotkać z poglądem, że obowiązki nakładane na podstawie przedmiotowego przepisu mają na celu ratowanie zagrożonego obiektu²⁰. Przepis ten będzie miał więc zastosowanie w przypadku braku podejmowania właśnie takich czynności, które przynajmniej zabezpieczyłyby obiekt zabytkowy przed zniszczeniem.

Brzmienie art. 49 ust. 1 u.o.z., a w szczególności użyty w nim zwrot „ze względu na zagrożenie”, wskazuje, że stan obiektu zabytkowego musi wskazywać na realne zagrożenie zniszczeniem lub istotnego uszkodzenia tego zabytku. Oczywiście zagrożenie to musi być ustalone przez organ ochrony konserwatorskiej w trakcie postępowania dowodowego, a nie jedynie hipotetyczne. Oznacza to, że zły stan techniczny obiektu zabytkowego musi realnie powodować takie zagrożenie.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY MOŻLIWYCH DO NAKAZANIA PRAC LUB ROBÓT

Ustawodawca w art. 49 ust. 1 u.o.z. określił, że nakaz może obejmować przeprowadzenie prac restauratorskich oraz robót budowlanych. Określenie roboty budowlane należy rozumieć zgodnie z przepisami prawa budowlanego jako budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego²¹. Natomiast określenie prace konserwatorskie, które należy utożsamiać z działaniami mającymi na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części oraz dokumentowanie tych działań²². Posłużenie się tymi określeniami przez ustawodawcę oznacza, że nie ograniczono intensywności nakazanych prac, choć muszą one mieścić się w zakresie określonym przez ww. definicje legalne²³. Organ ochrony konserwatorskiej nie może więc, na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z., nakazać wykonanie badań konserwatorskich lub ekspertyz²⁴. Mogą to być prace o stosunkowo małej intensywności, ale też prace ingerujące w substancję zabytku, np. remont czy przebudowa obiektu zabytkowego. Intensywność nakazanych przez organ ochrony konserwatorskiej prac będzie zależała jedynie od tego, w jakim stanie zachowania jest budynek i w związku z tym jakie prace należy przeprowadzić,

¹⁹ R. Golań, w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, art. 49.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2019 r., VII SA/Wa 1108/18, LEX nr 3074457.

²¹ Art. 3 pkt 7 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

²² Art. 3 pkt 7 u.o.z.

²³ M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków...*, op. cit., art. 49.

²⁴ *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja: Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 236.

aby zapobiec zniszczeniu lub istotnemu uszkodzeniu obiektu zabytkowego. Należy więc stwierdzić, że organ ochrony konserwatorskiej może jedynie nakazać przeprowadzenie prac lub robót, które są niezbędne do wyeliminowania ww. zagrożeń²⁵, natomiast zakres nakładanych obowiązków nie może w istocie mieć na celu odtworzenia zabytku²⁶.

Nakazane na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. obowiązki nie mogą doprowadzić do odtworzenia w całości lub w części obiektu zabytkowego²⁷. Ochrona zabytków realizowana przez ten przepis może więc polegać na nakazaniu przynajmniej utrzymania *status quo* stanu technicznego obiektu z chwili wpisu do rejestru zabytków, jeżeli zaistnieje niebezpieczeństwo zniszczenia lub istotnego uszkodzenia obiektu zabytkowego. Jeżeli po wpisie do rejestru stan obiektu uległ poprawnie – tj. wykonano przy nim np. prace konserwatorskie lub restauratorskie – to oczywiście nakazy z art. 49 ust. 1 u.o.z. będą miały na celu przeciwdziałanie pogorszeniu się tego stanu np. poprzez uszkodzenie lub zniszczenie zabytku. Nie można też wykluczyć sytuacji, w której zabytek został wpisany do rejestru w złym stanie technicznym. Jeżeli stan ten powoduje niebezpieczeństwo zniszczenia lub istotnego uszkodzenia tego obiektu, to bez znaczenia jest to, że nakazy z art. 49 ust. 1 u.o.z. doprowadzą nie tylko do polepszenia tego stanu, ale także do poprawy jego stanu technicznego sprzed wpisu rejestru. Celem u.o.z. jest ochrona i niepogarszanie stanu zabytków niezależnie od tego, kiedy zabytek został ujęty w rejestrze zabytków.

Dodać należy również, że nakazane prace konserwatorskie lub roboty budowlane mogą prowadzić nie tylko niejako do odtworzenia niektórych elementów obiektu zabytkowego, ale także do ich modyfikacji. Możliwe jest zatem np. nakazanie wzmocnienia fundamentów czy też wzmocnienia konstrukcji dachu, oraz sytuacja, że dany element obiektu będzie musiał być w całości odtworzony właśnie po to, żeby uchronić ten obiekt przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Co więcej, całkowite odtworzenie np. konstrukcji dachu może pociągać za sobą konieczność wymiany istniejącego pokrycia dachowego, jeżeli jest ono również zniszczone. Może się również okazać, że ponowne zastosowanie tego samego pokrycia będzie już niedozwolone – będzie to miało miejsce w przypadku pokrycia dachu wyrobami z azbestem²⁸. W takim właśnie przypadku nakazane prace będą obejmowały konieczność zastosowania takiego pokrycia dachowego, jakie historycznie było wykorzystane²⁹.

Nakaz przeprowadzenia prac lub robót z art. 49 ust. 1 u.o.z. nie może być nałożony bez uprzedniego ustalenia aktualnego stanu technicznego, w jakim znajduje się obiekt zabytkowy. Oznacza to, że obowiązkiem organu ochrony konserwatorskiej jest przeprowadzenie postępowania dowodowego i ustalenie, w jakim stanie technicznym jest obiekt zabytkowy i jakie jego wartości mogą być zagrożone. Zgromadzonymi dowodami mogą być nie tylko ustalenia dokonane w trakcie kontroli, o której mowa w art. 38 u.o.z., ale też wszelkiego rodzaju opinie i ekspertyzy

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2019 r., VII SA/Wa 1147/18, LEX nr 3074470.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2024 r., VII SA/Wa 1877/23, LEX nr 3735567.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2020 r., VII SA/Wa 2403/19, LEX nr 3072267.

²⁸ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 49.

²⁹ Wyrok NSA z 10.11.2022 r., II OSK 1723/21, LEX nr 3434311.

dotyczące zabytku nieruchomego, chociażby zostały wytworzone na użytek innego postępowania. Ustalenia te można zestawić np. z kartą ewidencyjną zabytku i na tej podstawie określić, czy doszło do wystąpienia ww. zagrożenia. Musi zatem zachodzić zależność pomiędzy ustalonym przez organ ochrony konserwatorskiej stanem zabytku wskazującym na zagrożenie jego zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem a nakazanymi pracami lub robotami, które mają taki stan wyeliminować. Oznacza to, że nakaz przeprowadzenia prac lub robót może obejmować tylko prace lub roboty niezbędne do wyeliminowania stwierdzonych przez organ zagrożeń³⁰. Należy stwierdzić, że przepis ten ma w pewnym sensie charakter „zabezpieczający”, bowiem jego celem jest usunięcie stwierdzonych problemów technicznych, które zagrażają zniszczeniem lub uszkodzeniem obiektu zabytkowego, tak aby możliwe były jego renowacja lub odbudowa w przyszłości. Przepis ten chroni więc *status quo* stanu technicznego zabytku przed ryzykiem jego pogorszenia, a zakres nakładanych obowiązków można również określić jako prace lub roboty, mające „uratować” obiekt zabytkowy przed zniszczeniem.

Ustawodawca w art. 6 u.o.z. wskazał, że ochronie i opiece podlegają zabytki nieruchome bez względu na ich stan zachowania. Zasadą naczelną u.o.z. jest więc ochrona zabytków przez zniszczeniem, a to oznacza, że kwestie związane z trudnościami technicznymi czy znacznym nakładem finansowym nakazanych prac lub robót nie są brane pod uwagę przy stosowaniu art. 49 ust. 1 u.o.z. W orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że nakazy z art. 49 ust. 1 u.o.z. mogą być wydane nawet w przypadku, gdy budynek zabytkowy nie nadaje się do odbudowy³¹. Taka interpretacja wydaje się słuszna, bowiem przepis ten nie może służyć podważeniu wartości danego zabytku nieruchomego i tym samym kwestionowaniu jego zasadności wpisania do rejestru zabytków. Brak zatem możliwości odbudowy zabytku może być podstawą do wykreślenia zabytku z rejestru zabytków, tyle że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 13 u.o.z. natomiast nie może wyłączać możliwości wydania nakazów, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.o.z. Dopóki więc obiekt jest ujęty w rejestrze zabytków, dopóty na organach ochrony konserwatorskiej ciąży obowiązek przeciwdziałania jego zniszczeniu. Nawet jeżeli brak jest technicznej możliwości naprawy danego obiektu zabytkowego, to obowiązkiem organów ochrony konserwatorskiej jest zabezpieczenie substancji zabytkowej przed jej całkowitym zniszczeniem³². Nie można wykluczyć przecież, że odpowiednio zabezpieczony zabytek nieruchomy, pomimo jego zniszczenia i braku technicznych możliwości odbudowy, będzie mógł zostać odbudowany w przyszłości, gdy pojawią się nowe techniki oraz sposoby odbudowy takich obiektów.

Nadmienić należy, że decyzja, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.o.z., dotyczy prac lub robót przy zabytku. Oznacza to, że obowiązki te mogą obejmować zarówno przeprowadzenie prac lub robót w samym obiekcie zabytkowym – np. wymianę poszycia dachu czy wzmocnienie stropów – ale też przeprowadzenie robót w jego otoczeniu, jeżeli występują w nim zagrożenia dla takiego obiektu. Decyzja ta może

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 6.12.2018 r., VII SA/Wa 1101/18, LEX nr 2627222.

³¹ Wyrok NSA z 16.05.2023 r., II OSK 1662/20, LEX nr 3588799.

³² Wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2023 r., VII SA/Wa 439/23, LEX nr 3602321.

więc obejmować takie roboty, jak zabezpieczenie skarpy osuwającej się na obiekt zabytkowy czy też odbudowa drenażu w celu zabezpieczenia obiektu przed zalewaniem wód gruntowych. Ponadto zagrożeniem dla obiektu zabytkowego mogą być doprowadzone do niego instalacje. Tym samym odtworzenie instalacji kanalizacyjnej³³ czy energetycznej może być objęte taką decyzją.

Zastosowanie art. 49 ust. 1 u.o.z. jest niezależne od tego, czy właściciel lub użytkownik obiektu doprowadził do pogorszenia jego stanu technicznego. Celem tego przepisu jest ochrona obiektu zabytkowego, a nie nakładanie sankcji za doprowadzenie do pogorszenia jego stanu. Sankcje takie są przewidziane przez inne przepisy u.o.z., np. przez art. 108, który typizuje czyn zabroniony zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, którego to przedmiotem ochrony jest przede wszystkim zachowanie zabytku w stanie niepogorszonym³⁴.

ADRESACI NAKAZU PRZEPROWADZENIA PRAC LUB ROBÓT

Ustawodawca w art. 49 ust. 1 u.o.z. bardzo szeroko określił krąg adresatów, do których może być skierowana decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Nie ograniczono więc adresatów takiej decyzji tylko do właściciela lub użytkownika wieczystego zabytku nieruchomości wpisanego do rejestru, lecz sformułowano dosyć szeroki katalog, w którym wymieniono osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do korzystania z zabytku wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego.

Sformułowany przez ustawodawcę szeroki katalog potencjalnych adresatów przedmiotowej decyzji wskazuje, że właściciel lub użytkownik wieczysty zabytku nie będzie zawsze postrzegany jako podmiot odpowiedzialny za realizację obowiązków nakładanych na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. Celem ustawodawcy było zatem obciążenie obowiązkami tych podmiotów, które faktycznie korzystają z obiektów zabytkowych i mają do tego odpowiedni tytuł prawny. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że obowiązki wynikające z tego przepisu nie mogą zostać nałożone na osobę dysponującą tytułem prawnym do zabytku w sytuacji, gdy nie posiada ona uprawnień do korzystania z tego zabytku. Zdaniem sądu z jednej strony przy ustalaniu adresata należy ustalić, kto jest podmiotem korzystającym z zabytku, a następnie czy podmiot ten posiada jeden z ww. tytułów prawnych do niego³⁵. Z drugiej – podkreśla się, że organ ochrony konserwatorskiej nie jest zobligowany do poszukiwania istnienia umów, na podstawie których przekazano tytuł prawny do korzystania z obiektu zabytkowego. Przepisu tego nie można interpretować w taki sposób, że wskazuje on kolejność podmiotów, na które organ ochrony

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2007 r., I SA/Wa 881/07, LEX nr 463729.

³⁴ M. Kulik, A. Szczekala, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, w: *Prawne aspekty ochrony zabytków*, red. T. Gardocka, Toruń 2010, s. 12; B. Gadecki, *Kontrowersje wokół odpowiedzialności za zniszczenie lub uszkodzenie dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 20.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2012 r.; II OSK 245/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

konserwatorskiej powinien kolejno nakładać nakaz przeprowadzenia określonych prac³⁶. Skoro celem art. 49 ust. 1 u.o.z. jest zabezpieczenie zabytku, to właściciel jest zasadniczo tym podmiotem, który zobowiązany jest do podjęcia takich działań³⁷. Przyjęcie, że organ ochrony konserwatorskiej może obciążyć pracami jedynie podmiot, któremu oddano zabytek do korzystania, mogłoby doprowadzić do sytuacji faktycznej niemożliwości zrealizowania takich prac, w wypadku celowego nawiązywania i rozwiązywania umów z kolejnymi podmiotami uprawniających do korzystania z obiektu. W takiej właśnie sytuacji właściciel zabytku mógłby wręcz uchylać się od obowiązków konserwatorskich, „podstawiając” jako potencjalnych adresatów decyzji z art. 49 ust. 1 u.o.z. coraz to inne podmioty, legitymujące się stosownym tytułem prawnym. W praktyce stosowania art. 49 ust. 1 u.o.z. przyjęło się, że nakaz przeprowadzenia prac może być skierowany zarówno do właściciela zabytku, jak i do innego podmiotu, gdy przysługuje mu tytuł prawny do korzystania z zabytku³⁸. Przyjęto zatem możliwość zbiegu adresatów, do których może być skierowany nakaz przeprowadzenia prac.

Wśród możliwych adresatów decyzji wydanej na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. mogą być także wspólnoty mieszkaniowe, jeżeli nałożone obowiązki dotyczą nieruchomości wspólnej³⁹. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali⁴⁰ w przypadku wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokalu. Powoduje to, że wspólnota mieszkaniowa ma obowiązek utrzymywania obiektu zabytkowego w stanie niepogorszonym i tym samym może być adresatem obowiązków wynikających z przepisów u.o.z.⁴¹

Pewnym problemem praktycznym może być ustalenie adresatów decyzji w sytuacji, gdy obiekt stanowi współwłasność w częściach ułamkowych. Co prawda, przedmiotowa decyzja powinna być wówczas skierowana do wszystkich współwłaścicieli, jednak w praktyce może się okazać niemożliwe ustalenie wszystkich współwłaścicieli danego obiektu. Podobnie będzie, gdy np. miejsce zamieszkania jednego ze współwłaścicieli nie zostało ustalone. W takich właśnie przypadkach uzasadnionym jest skierowanie decyzji chociażby do jednego ze współwłaścicieli obiektu, co umożliwi faktyczne zrealizowanie nakazanych prac lub robót.

W konkluzji należy wskazać, że skoro w orzecznictwie przyjęto, że art. 49 ust. 1 u.o.z. należy interpretować w sposób umożliwiający zapewnienie szybkiej i efektywnej ochrony wartości zabytku⁴², to ustalenie adresata przedmiotowej decyzji powinno również umożliwić realizację tego celu. Z tego też powodu nakaz przeprowadzenia prac powinien być skierowany do podmiotu, który przede wszystkim będzie w stanie go wykonać. W wielu przypadkach będą to właśnie właściciel lub

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 13.03.2015 r., VII SA/Wa 2155/14, LEX nr 1817456.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 5.04.2018 r., VII SA/Wa 1439/17, LEX nr 2494932.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 5.04.2018 r., VII SA/Wa 1439/17, LEX nr 2494932.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 26.11.2021 r., VII SA/Wa 2071/21, LEX nr 3275427.

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048).

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2014 r., VII SA/Wa 476/13, wyrok WSA w Warszawie z 21 września 2016 r., VII SA/Wa 2474/15

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2021 r., VII SA/Wa 1169/20, LEX nr 3156931.

użytkownik wieczysty obiektu zabytkowego, w szczególności wtedy, gdy organ będzie miał trudności w ustaleniu, jakiemu podmiotowi przekazano tytuł prawny do korzystania z tego obiektu.

WYKONANIE ZASTĘPCZE DECYZJI NAKAZUJACEJ PRZEPROWADZENIE PRAC LUB ROBÓT

Wykonanie zastępcze decyzji wydanej na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. będzie mogło mieć miejsce w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w sytuacji bierności adresata takiej decyzji, polegającej na braku przystąpienia do nakazanych prac, i po drugie, w przypadku braku zrealizowania tych prac w terminie wskazanym w decyzji. Zaistnienie jednej z powyższych sytuacji będzie wiązało się ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji i w konsekwencji – z możliwością zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego uregulowanego w dziale III rozdziału 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³. Warto przy tym podkreślić, że z art. 49 ust. 1 u.o.z. nie wynika obowiązek doręczenia zobowiązanemu wykazu kosztów wykonania zastępczego, w tym wezwania do uiszczenia określonej kwoty w wyznaczonym terminie na pokrycie kosztów wykonania zastępczego nałożonych obowiązków. Koszty wykonania zastępczego ustala się w osobnym postępowaniu administracyjnym⁴⁴.

Po zrealizowaniu wykonania zastępczego możliwe będzie wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia i zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 49 ust. 3 u.o.z. w przypadku wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję określającą wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz termin wymagalności tej wierzytelności. Wierzytelność ta, na podstawie art. 49 ust. 4 u.o.z., podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na tej nieruchomości, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie ww. decyzji. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie może być dokonane przez złożenie wniosku i decyzji do zbioru dokumentów. Pewnym przeoczeniem ustawodawcy jest brak określenia w tych przepisach adresata takiej decyzji. Wydaje się więc, że decyzja określająca wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego powinna być skierowana do adresata decyzji wydanej na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. Kolejnym niedopatrzaniem ustawodawcy jest brak wskazania, że w decyzji tej powinien być określony termin wymagalności tej wierzytelności⁴⁵.

Dodatkowo ustawodawca w art. 49 ust. 6 u.o.z. przewidział możliwość umorzenia w całości albo w części lub rozłożenia na raty wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego. Kompetencja taka przysługuje wojewodzie, który

⁴³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 268 z późn. zm.).

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12.11.2021 r., VII SA/Wa 930/21, LEX nr 3309548.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12.11.2021 r., VII SA/Wa 930/21, LEX nr 3309548.

w porozumieniu z Generalnym Konserwatorem Zabytków może wydać decyzje o jednym z powyższych rozstrzygnięć. Jednocześnie przepis ten ma również charakter uznaniowy, bowiem ustawodawca uzależnił rozstrzygnięcie w powyższym zakresie od stwierdzenia nieściągalności wierzytelności lub sytuacji, gdy jej ściągnięcie spowoduje znaczny uszczerbek dla sytuacji materialnej zobowiązanego.

PODSUMOWANIE

Ochrona zabytków jest jednym z najważniejszych zadań państwa w zakresie zachowania dziedzictwa kulturowego. Aby urzeczywistnić to zasadnie, organa ochrony konserwatorskiej powinny być wyposażone w odpowiednie instrumenty prawne umożliwiające władcze oddziaływanie na właścicieli zabytków w sytuacji, gdy obiekty te są w złym stanie technicznym. Jednym z takich instrumentów jest niewątpliwie decyzja nakazująca przeprowadzenie prac lub robót wydawana na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z.

Oceniając zakres możliwych do nałożenia przez organa ochrony konserwatorskiej obowiązków, należy wskazać, że mogą one jedynie doprowadzić do uratowania zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Przepis ten stanowi zatem niejako „zabezpieczenie” dotychczasowego stanu obiektu zabytku, które może obejmować przeprowadzenie jedynie takich prac, które właśnie zabezpieczą ten obiekt przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Wydaje się jednak, że przepis ten powinien obejmować nie tylko wskazane w nim prace restauratorskie oraz roboty budowlane, ale też prace o stosunkowo małej intensywności – np. osuszenie stropów, zabezpieczenie otworów okiennych czy też wykonanie ekspertyz. Całkowicie nieuprawnione jest stanowisko, zgodnie z którym obowiązki takie nie mogą być nałożone w stosunku do zabytku zniszczonego, co jest rezultatem zarówno bezczynności jej właściciela, jak i braku sprawozdawania nadzoru ze strony organów ochrony konserwatorskiej. Ustawodawca w art. 49 ust. 1 u.o.z. nie wprowadził żadnych przesłanek negatywnych stosowania tego przepisu. Wieloletnia bezczynność organów administracji publicznej nie może być powodem odstąpienia od ochrony obiektów zabytkowych. Skoro celem u.o.z. jest ochrona zabytków, to zadanie to powinno być realizowane w stosunku do każdego obiektu zabytkowego, w tym do zabytków ujętych w rejestrze zabytków.

BIBLIOGRAFIA

- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Gadecki B., *Kontrowersje wokół odpowiedzialności za zniszczenie lub uszkodzenie dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury*, „Ius Novum” 2013, nr 4.
- Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004.
- Lis W., *Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomości przed zniszczeniem*, „Santander Art and Culture Law Review” 2024, nr 1.

- Prawne aspekty ochrony zabytków*, red. T. Gardocka, Toruń 2010.
- Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja: Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

Cytuj jako:

Maziarz A., *Nakaz przeprowadzenia prac lub robót przy zabytku nieruchomym*, „Ius Novum” 2026, nr 2(20), s. 89–102. DOI: 10.26399/iusnovum.v20.2.2026.19/a.maziarz