

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.02.03>

dr Michał KIEDRZYNEK

<https://orcid.org/0000-0001-9214-2820>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: michal.kiedrzynek@gazeta.pl

Wstrzymanie robót budowlanych w świetle przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Streszczenie

Ochrona zabytków i szeroko rozumianego dziedzictwa kulturalnego należy do ważnych zadań, jakie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stawia przed jej władzami. W celu realizacji tego konstytucyjnego zadania w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziane zostały specjalne uprawnienia dla organów administracji publicznej w zakresie wstrzymywania robót budowlanych, które dotyczą zarówno zabytków, jak i obiektów, które potencjalnie takimi zabytkami mogą zostać. Ustawodawca konstruując przepisy w tym zakresie nie uniknął kilku błędów, jak również w kilku miejscach był nieprecyzyjny, co może skutkować istotnymi praktycznymi problemami.

Słowa kluczowe: prawo, administracja publiczna, ochrona zabytków, prawo administracyjne, prawo budowlane.

Wstęp

Dobra kultury stanowią jeden z najważniejszych elementów wyróżniających państwa i narody spośród innych. Wśród wielu dóbr kultury jedną z najważniejszych ról odgrywają zabytki. Zasady i podstawy prawne działań tego elementu kultury zostały określone w wielu aktach prawnych, pośród których najistotniejszą rolę pełni ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹. Ustawa ta określa najważniejsze zagadnienia dotyczące ochrony zabytków, takie jak: formy i sposoby ochrony, zadania i organizacja organów od-

¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.), [dalej u.o.z.o.z].

powiedzialnych za ochronę i opiekę nad zabytkami, finansowanie ochrony zabytków czy administracyjne kary pieniężne. Przepisy u.o.z.o.z. regulują te zagadnienia zarówno w odniesieniu do zabytków, które stanowią rzeczy ruchome, jak i do zabytków będącymi nieruchomościami.

W odniesieniu do zabytków będących nieruchomościami może zaistnieć potrzeba przeprowadzenia prac budowlanych mających na celu zachowanie danego obiektu w dobrej kondycji. W takich sytuacjach zastosowanie będą miały przepisy u.o.z.o.z. oraz przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane². Jeżeli więcej niż jedna ustawa reguluje określone zagadnienie, logiczną konsekwencją jest możliwość powstania kolizji przepisów w niektórych sytuacjach.

Przepisy u.o.z.o.z. przewidują kilka sytuacji, w których właściwe organy, niekiedy w drodze współdziałania, ingerują w proces budowlany³. Pośród możliwych rodzajów ingerencji organu administracji publicznej najdalej idącą jest wstrzymanie robót budowlanych. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji odkrycia zabytku, prowadzenia prac bez wymaganego przepisami prawa pozwolenia czy prac budowlanych związanych z obiektem spełniającym przesłanki uznania go za zabytek. Mając na uwadze doniosłość, zarówno ochrony zabytków i dóbr kultury, jak i wolności budowlanej, należy poświęcić temu zagadnieniu szczególną uwagę. Tematem niniejszego opracowania będzie analiza przepisów regulujących wstrzymanie robót budowlanych w oparciu o przepisy u.o.z.o.z., ich ocena i sformułowanie ewentualnych postulatów skierowanych do ustawodawcy. W tym celu, oprócz analizy stanu prawnego, poddane analizie zostanie także dotychczasowe orzecznictwo sądowe oraz dorobek literatury prawa administracyjnego w tym zakresie.

1. Wstrzymanie robót budowlanych związane z odkryciem potencjalnego zabytku

Pierwsza okoliczność mogąca wstrzymać prowadzenie robót budowlanych to odnalezienie przedmiotu, który potencjalnie może być zabytkiem. Oczywiście, w tym wypadku nie chodzi o przedmiot znaleziony w ramach poszukiwań zabytków czy badań archeologicznych, lecz w sposób niezaplanowany, przypadkowy, podczas prac czy działań nie mających na celu poszukiwań cennych rzeczy. Sposób postępowania z takim przedmiotem został uregulowany z art. 32 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym

Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), [dalej p.b].

³ K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład z prawa ochrony zabytków*, Gdańska 2019, s. 59 i nn.

wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Z powyższego przepisu można wysnuć kilka wniosków.

Przede wszystkim prawodawca, używając słowa „kto” wskazał szeroki krąg adresatów omawianego przepisu. Oznacza to, że obowiązek spoczywa zarówno na podmiocie posiadającym prawo do dysponowania określoną nieruchomością na cele budowlane, jak i na podmiocie bezpośrednio prowadzącym prace budowlane. Słusznie w literaturze wskazuje się, że omawiany obowiązek nie dotyczy osób trzecich, tzn. nie zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w proces budowlany⁴. Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest użycie przez ustawodawcę słowa „przypuszczenie”. Przepis ten nie precyzuje na czym to przypuszczenie ma się opierać ani nie wskazuje żadnych wytycznych w tym zakresie. Chybione byłoby również założenie, że każda osoba pracująca w sektorze budownictwa posiada wystarczającą do prawidłowej oceny wiedzę, czy znaleziona podczas robót ziemnych lub budowlanych rzecz spełnia warunki do uznania jej za zabytek. Z kolei wprowadzenie obowiązku zatrudniania osoby odpowiedzialnej za ocenę tego, czy znaleziona rzecz jest zabytkiem czy nie, byłoby znacznym obciążeniem dla inwestorów i przedsiębiorców. W takim przypadku zaistnienie przypuszczenia, że dana rzecz może być zabytkiem powinno być ocenione z perspektywy przeciętnej osoby, która nie ma wykształcenia w obszarze historii lub kulturoznawstwa.

Kolejnym zagadnieniem, jakie należy poruszyć, jest kwestia działań właściwych organów. Ustawodawca przewidział, oprócz obowiązku zabezpieczenia miejsca oraz przedmiotu, także konieczność powiadomienia organów administracji publicznej o znalezionym obiekcie. Tymi organami są wojewódzki konserwator zabytków lub wójt (burmistrz, prezydent miasta), gdy nie jest możliwe powiadomienie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Trudno znaleźć uzasadnienie dla angażowania w takich sytuacjach organu wykonawczego gminy. W czasach, gdy przeważająca większość społeczeństwa posiada telefony z dostępem do internetu, powiadomienie wojewódzkiego konserwatora

⁴ „Literalna wykładnia art. 32 ust. 1 mogłaby co prawda prowadzić na pierwszy rzut oka do wniosku, że zobowiązany na podstawie tego przepisu jest każda osoba fizyczna, która dokona odkrycia powołanego przedmiotu na terenie, na którym aktualnie prowadzone są roboty budowlane lub ziemne (tj. także osoba niezaangażowana w sam proces inwestycyjny), jednakże takiej możliwości przeczy wykładnia systemowa i celowościowa komentowanego przepisu. Ratio legis jego wprowadzenia stanowi bowiem umożliwienie interwencyjnego wstrzymania robót. Tym samym adresat normy w niej zawartej musi dysponować faktyczną i prawną możliwością doprowadzenia do wstrzymania tych robót bez konieczności posługiwania się środkami przymusu o charakterze nadzwyczajnym”, M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, [w:] M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 32.

zabytków nie nastręcza istotnych dodatkowych niedogodności względem powiadomienia właściwego wójta. Ważnym problemem jest także określenie, jak długo należy wstrzymać się z wykonywaniem robót budowlanych. Zgodnie z art. 32 ust. 4 u.o.z.o.z. „Jeżeli w terminie, określonym w ust. 3, wojewódzki konserwator zabytków nie dokona oględzin odkrytego przedmiotu, przerwane roboty mogą być kontynuowane”. Czy obywatel lub przedsiębiorca powinien czekać 5 dni na wznowienie prac od momentu, gdy to on powiadomi wójta czy też 5 dni od momentu, gdy to wojewódzki konserwator zabytków przyjął zawiadomienie od wójta? Powstaje również pytanie, skąd można się dowiedzieć, czy wójt dopełnił swoich obowiązków? Ustawodawca w tym zakresie powinien przy okazji nowelizacji zmienić przepis. Z perspektywy osoby prowadzącej roboty budowlane bezpieczniejszym rozwiązaniem jest powiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków, by uniknąć niepewności związanej z powiadomieniem wójta.

W sytuacji milczenia organu przez wskazany w art. 32 ust. 3 ustawy okres (5 dni) dopuszczalne jest kontynuowanie robót budowlanych. W literaturze prawa administracyjnego można spotkać pogląd, że przepis ten jest chybiony z uwagi na możliwość zniszczenia lub nieodwracalnego uszkodzenia zabytku⁵. Należy jednak mieć w takiej sytuacji na uwadze także interes właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy z branży budowlanej, dla których każdy dzień przestoju może stanowić istotną stratę. Tak jak termin ten powinien zostać nieznacznie przedłużony (np. do 5 dni roboczych), tak i postulaty nawołujące do jego zupełnego usunięcia należy ocenić negatywnie.

Dalsze przepisy art. 32 u.o.z.o.z. wskazują na konieczność wydania decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków o kontynuacji lub dalszym wstrzymaniu robót budowlanych⁶. W przypadku odkrycia zabytku zasadniczo terminem wstrzymania robót jest okres miesiąca. Tylko wyjątkowo dopuszczalne jest wydłużenie wspomnianego okresu do 6 miesięcy.

⁵ „Całkowicie nieakceptowalne z praktycznego punktu widzenia jest jednak brzmienie ust. 4 komentowanego artykułu. Pozwala on bowiem na zniszczenie przedmiotu posiadającego wartość historyczną, artystyczną bądź naukową, którego zachowanie leży w szeroko pojętym interesie społecznym, tylko z powodu opieszałości urzędu. Przepis ten bez wątpienia jest sprzeczny z duchem, w jakim powstała omawiana ustawa i w drodze nowelizacji powinien zostać całkowicie usunięty”, A. Ginter, A. Michalak, [w:] A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 32.

⁶ Art. 32 ust. 5 u.o.z.o.z. „Po dokonaniu oględzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję: 1) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem; 2) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia; 3) nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie”.

2. Wstrzymanie robót w odniesieniu do zabytku niewpisanego do rejestru

Tworząc przepisy u.o.z.o.z. prawodawca przewidział możliwość ochrony także tych zabytków, które nie zostały formalnie za taki uznane. Możliwość taka została określona w art. 46 ust. 1 u.o.z.o.z., w myśl którego

Wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru.

Podobne uprawnienie zostało przyznane także ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, choć w okrojonym kształcie⁷. Należy także dodać, że wydana przez właściwy organ decyzja jest natychmiastowo wykonalna⁸.

W omawianych przepisach ustawodawca nie określił, na jakiej podstawie należy ocenić, czy dany zabytek spełnia warunki wpisu do rejestru. W literaturze sygnalizuje się, że powinien on spełniać ogólną definicję zabytku, z czym – z braku innych punktów odniesienia – należy się zgodzić⁹.

Dotychczasowa praktyka orzecznicza wskazuje na istotne zagadnienie związane ze stosowaniem tego przepisu¹⁰. Istnieje ważne pytanie, w jakiej relacji pozostają przepisy p.b. do przepisów u.o.z.o.z. w sytuacji ich potencjalnego konfliktu, np. w sytuacji istnienia decyzji o nakazie rozbiórki i decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 46 u.o.z.o.z. W swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w takiej sytuacji pierwszeń-

⁷ Art. 46 ust. 2 u.o.z.o.z. „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku niewpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa”.

⁸ „Decyzja o wstrzymaniu prac na podstawie art. 46 OchrZabU może być zaskarżona do organu wyższego stopnia. Wniesienie odwołania pozostaje bez wpływu na wykonalność decyzji, w istotę której, podobnie jak w wypadku art. 43 OchrZabU, wpisana jest jej natychmiastowa wykonalność. Organ nie musi nadawać tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 KPA. Decyzja ta wywołuje skutki, polegające na nałożeniu obowiązku wstrzymania prac, z chwilą jej doręczenia adresatowi decyzji”, K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 46.

⁹ „W przepisach ogólnych dotyczących rejestru brak informacji, jakimi warunkami winien charakteryzować się zabytek, który miałby zostać ujęty w rejestrze. Kryteria wartości zabytku wymieniono w przepisie zawierającym definicję zabytku, są to wartość historyczna, artystyczna, naukowa oraz dokumentowanie minionej epoki albo zdarzenia. Poza tymi kryteriami odróżniającymi zabytek od innych obiektów brak wskazań, czym powinien różnić się zabytek zarejestrowany od niezarejestrowanego”, A. Jagielska-Burduk, *Ograniczenia własności zabytku ruchomego w ustawie z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] eadem, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.

¹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 lutego 2021 r., II SA BK 24/21, CBOSA.

stwo będą miały przepisy z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego¹¹. Wspomniany wyrok jest kontynuacją linii orzeczniczej, zgodnie z którą pomiędzy przepisami p.b. a u.o.z.o.z. dochodzi do sytuacji współstosowania¹². Z powyższego można wysnuć wniosek, że mogący potencjalnie wystąpić konflikt będzie więc jedynie pozorny.

Wstrzymanie prac, które zostało określone w poprzednich przepisach jest ograniczone czasowo. Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.o.z.o.z. „Decyzja, o której mowa w ust. 1 i 2, wygasa, jeżeli w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia nie nastąpi wszczęcie postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa”. Zakreślony przez ustawodawcę termin do wszczęcia postępowania należy uznać za rozsądny kompromis pomiędzy interesem obywatela, który chciałby jak najszybciej doczekać się końca procesu budowy, a potrzebami ochrony dziedzictwa kulturalnego i możliwościami działania organów administracji publicznej.

3. Wstrzymanie niezgodnych z prawem działań

Ustawodawca w przepisach u.o.z.o.z. przewidział możliwość wstrzymania prac budowlanych niezgodnych z prawem. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.o.z.o.z.

Wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu: 1) prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; 2) robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu; 3) badań archeologicznych lub poszukiwań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 12; 4) innych działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6–8, 10 i 11, przy zabytku wpisanym do rejestru.

Wspomniany przepis odnosi się do dwóch sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy przypadku, gdy strona nie uzyskała stosownego pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych. Druga sytuacja z kolei dotyczy prowadzenia robót budowlanych,

¹¹ „Zły stan techniczny zabytku, jeżeli nie wiąże się z utratą wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków) nie dyskwalifikuje zatem objęcie obiektu ochroną [...]. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków nawet wydana po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na rozbiórkę ma właśnie na celu niedopuszczenie do zniszczenia (rozebrania) zabytków i w pełni odpowiada gwarancji konstytucyjnej ochrony dziedzictwa narodowego”, Wyrok NSA z dnia 31 października 2012 r., II OSK 1115/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFDC14BB61>.

¹² „[...] przepisy Prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych, w tym przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oznacza to, że między Prawem budowlanym a ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zachodzi relacja współstosowania ustaw, w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy Prawa budowlanego”, wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2012 r., II OSK 1599/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D18C129327>.

wprawdzie po uzyskaniu pozwolenia, jednak w sposób niezgodny z jego treścią¹³. Podobne kompetencje ustawodawca przyznał także ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego¹⁴.

Adresatem decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz ministra może być zarówno właściciel nieruchomości, jak i przedsiębiorca prowadzący bezpośrednio roboty budowlane¹⁵. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądowym, decyzja właściwego organu jest natychmiast wykonalna¹⁶. Jednak nie każde naruszenie pozwolenia należy traktować jako uzasadniające wstrzymanie robót budowlanych¹⁷.

Pewien problem pojawia się w odniesieniu do podstawy wstrzymania wykonywania robót budowlanych. Prawodawca w przepisach art. 43 u.o.z.o.z. nie określił w następstwie jakiego działania możliwe jest wstrzymanie robót budowlanych. W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że nie powinno odbywać się to w oparciu o oględziny obiektu, lecz w oparciu o wyniki przeprowadzonej przez organ kontroli¹⁸. Jednak z brzmienia art. 43 u.o.z.o.z. nie wynika

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2013 r., VII SA/Wa 216/13, CBOSA.

¹⁴ Art. 43 ust. 2 u.o.z.o.z. „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa”.

¹⁵ „Przepis ten, jak z niego wynika, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy prace budowlane prowadzone są przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu bez stosownego pozwolenia oraz gdy prace te są prowadzone na podstawie zezwolenia, ale wbrew jego treści. Z tego zaś należy wywieść, że decyzja nakazująca wstrzymanie robót budowlanych prowadzonych przy zabytku może zostać wydana albo w stosunku do każdego podmiotu prowadzącego prace budowlane przy zabytku, albo w stosunku do «posiadającego tytuł prawny do korzystania z zabytku» (czy inaczej: inwestora), tj. podmiotu, który uzyskał zezwolenie konserwatorskie, a naruszył warunki w nim zawarte”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2021 r., VII SA/Wa 2090/20, LEX, nr 3167816.

¹⁶ „Istotą decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzonych przy zabytku prac jest jej natychmiastowość. Podniósł, że skuteczność działań konserwatorskich w takich sprawach zależy od skuteczności wydania nakazu wstrzymania prac, by uszczerbek dla wartości zabytku był jak najmniejszy”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., VIII SA/Wa 837/19, LEX, nr 3072365.

¹⁷ „Niewykonanie robót budowlanych w terminie określonym w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków nie skutkuje wygaśnięciem tej decyzji, a jedynie umożliwia temu organowi stosowanie środków prawnych mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 43 i nast. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)”, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2009 r., II SA/OI 511/09, LEX, nr 562280.

¹⁸ „Co więcej, w świetle wyraźnego brzmienia art. 40 ust. 2 komentowanej ustawy, zasadny jest pogląd, że przed wydaniem powołanej decyzji przeprowadzenie takiej kontroli jest obligatoryjne i pełni funkcję postępowania wyjaśniającego (szerzej na ten temat – zob. kom. do art. 40 i do art. 39). Dopiero w wyniku przeprowadzenia takiej kontroli możliwe jest bowiem stwierdzenie, czy w okolicznościach konkretnej sprawy doszło do wykonywania określonych działań bez pozwolenia konserwatorskiego lub z naruszeniem warunków określonych w tym pozwoleniu. W świetle wykładni systemowej oraz powołanego art. 40 ust. 2 u.o.z. wydaje się przy tym nie-

obowiązek przeprowadzenia kontroli, co również zostało zauważone w piśmiennictwie¹⁹. Przyjąć należy, że wobec braku precyzyjnej regulacji, dla wydania decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wystarczająca będzie jedynie wiarygodna informacja o prowadzeniu prac budowlanych bez pozwolenia lub niegodnie z pozwoleniem. Ewentualna kontrola będzie oczywiście pożądana, jednak z treści przepisów u.o.z.o.z. nie wynika, by była ona warunkiem *sine qua non* wydania decyzji o wstrzymaniu prac budowlanych. Również cel nadrzędny, jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego wymaga niekiedy natychmiastowego działania, stąd przeprowadzenie pełnej kontroli mogłoby cały proces niepotrzebnie wydłużyć.

Podsumowanie

Ochrona dziedzictwa kulturalnego, jakim są zabytki wymaga wszechstronnych działań różnych organów administracji publicznej. Przedstawione wcześniej regulacje stanowią podstawę do wstrzymania przez właściwe organy administracji publicznej prac budowlanych. Ich całokształt można ocenić pozytywnie jako element ochrony dziedzictwa kulturalnego. Natomiast miejscami przepisy w tym zakresie stanowią potencjalnie problem zarówno dla organów administracji publicznej, jak i dla adresatów decyzji administracyjnych, które te organy mogą wydać. Wskazane zostały obszary, w których prawodawca powinien w sposób bardziej precyzyjny uregulować uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej. Można także stwierdzić, że przepisy u.o.z.o.z. oraz p.b. nie konkurują ze sobą, lecz się wzajemnie uzupełniają, co należy ocenić pozytywnie.

Bibliografia

Literatura

- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.

dopuszczalne (jako *praeter legem*) zastępowanie wspomnianej kontroli np. oględzinami dokonywanymi w trybie k.p.a.”, M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, [w:] M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 43.

¹⁹ „Nie bez powodu więc przepis ten umiejscowiony został w rozdziale ustawy, który nadzór ten reguluje, choć z treści omawianego artykułu nie wynika, że wydanie powyższej decyzji musi być poprzedzone przeprowadzeniem stosownych czynności kontrolnych”, R. Golać, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, art. 43.

Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004.

Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.

Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2019.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2012 r., II OSK 1599/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D18C129327>.

Wyrok NSA z dnia 31 października 2012 r., II OSK 1115/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFDC14BB61>.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 lutego 2021 r., II SA BK 24/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2009 r., II SA/OI 511/09, LEX, nr 562280.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2021 r., VII SA/Wa 2090/20, LEX, nr 3167816.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., VIII SA/Wa 837/19, LEX, nr 3072365.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2013 r., VII SA/Wa 216/13, CBOSA.

Suspension of construction works in the light of the provisions of the Act on the protection of monuments and the care of monuments

Abstract

The protection of monuments and broadly understood cultural heritage is one of the important tasks that the Constitution of the Republic of Poland places on its authorities. In order to implement this constitutional task, the Act on the protection of monuments and the care of monuments provides for special powers for public administration bodies to suspend construction works that apply to both monuments and objects that can potentially become such monuments. When drafting regulations in this area, the legislator did not avoid a few mistakes and was imprecise in several places, which may result in significant practical problems.

Keywords: law, public administration, protection of monuments, administrative law, construction law.