

Sławomir Zwolak

Ingerencja organów nadzoru budowlanego w zabytki typu ruiny historyczne

Interference construction supervision authorities in the monuments of historical ruins type

I. WSTĘP

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie problemu ruin historycznych stanowiących jedną z pełnowartościowych form zabytków, na tle regulacji wynikającej z art. 66 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹, dotyczącej zapewnienia właściwego utrzymania obiektów budowlanych. Przytoczony obowiązek jest jednym z przejawów realizacji, wynikającego z art. 5 Konstytucji RP zadania Państwa polegającego na zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli jak i strzeżenia dziedzictwa narodowego. Również wyrażone w preambule Konstytucji RP zdanie o przekazaniu przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury będą-

cej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Wymieniony przez Konstytucję RP obowiązek dziedzictwa narodowego, należy rozumieć jako dorobek minionych pokoleń, istotny z uwagi na dobro wspólnoty narodowej. Wyrazem ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo narodowe są normy prawne ustanowione w drodze ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami². W świetle aksjologii polskich regulacji w przedmiocie ochrony zabytków, obowiązkiem jest realizacja ważnego interesu publicznego, jakim jest ochrona cennych z punktu widzenia tożsamości, trwania i rozwoju narodu polskiego elementów dorobku narodowego tj. zabytków³. W języku potocznym zabytek to świadectwo przeszłości i ludzkiej działalności, identyfikującej społeczeństwo historyczne i kulturalne⁴.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 1409 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 162 z późn. zm.

³ P. Antoniak, T. Bąkowski, M. Cherka, F. Elżanowski, *Aksjologia polskich regulacji z zakresu ochrony zabytków*, [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 75.

⁴ J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 27-28.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część 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. Tak rozumiane zabytki są zatem uważane za obiekty budowlane będące elementem dziedzictwa kulturowego⁵, które podlegają reżimowi prawnemu dwóch regulacji prawnych: prawa budowlanego i ochrony zabytków i opiece nad zabytkami.

II. PRAWNE REGULACJE INGERENCJI ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO

Podstawowym obowiązkiem organów nadzoru budowlanego jest nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w tym dotyczących utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym. Działalność organów w celu ochrony zabytków sprowadza się w dużej mierze do stania na straży narodowego dziedzictwa kulturowego.

Zarówno prawo budowlane, jaki i ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawierają zapis określający wzajemną relację

obu tych aktów prawnych. Zapis taki oznacza, że przepisy prawa budowlanego dla organów właściwych w sprawach ochrony zabytków będą stanowiły *lex specialis*, natomiast dla organów nadzoru budowlanego przepisami szczególnymi będą normy wynikające z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Konsekwencją wprowadzenia takiej konstrukcji jest konieczność odpowiedniego stosowania poszczególnych regulacji tak, by nie doszło do wypaczenia istoty czy wręcz podważenia zasadności istnienia instytucji lub konstrukcji normatywnych wprowadzonych przepisami innych ustaw. Aby udzielić odpowiedzi na temat zakresu działania organów nadzoru budowlanego w stosunku do obiektów zabytkowych, trzeba najpierw scharakteryzować obowiązujące normy prawne.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pr. bud. obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz powinien być utrzymywany w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 pr. bud.⁶ Rozwi-

⁵ Dziedzictwo kultury jak zauważa S. Fundowicz, jest pojęciem bardzo szerokim i obejmuje cały dorobek zarówno materialny, jak i duchowy danej grupy społecznej. S. Fundowicz, *Instytucje promujące dziedzictwo kulturalne*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i materialnego pogranicza*, red. A. Dębiński, L. Pietraszko, Lublin 2011, s. 290.

⁶ Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pr. bud., obiekt budowlany należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej zapewniając: 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowego, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród; 2) dotyczącymi warunków użytkowanych, zgodnych z przeznaczeniem obiektu, w szczególności odnoszącymi się do: zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa (przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników), usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów; 3) w zakresie możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego; 4) niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich; 5) bezpieczeństwa i higieny pracy; 6) ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej; 7) ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską.

nięcie tego przepisu, zostało zawarte w rozdziale 6 ustawy zatytułowanym „Utrzymanie obiektów budowlanych”. Obowiązująca treść art. 61 pr. bud. zawiera ogólne sformułowanie obowiązków dla każdego właściciela i zarządcy obiektu budowlanego nakazujący tym podmiotom utrzymywanie i użytkowanie obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 pr. bud. Przepis ten ustanawia dwie uzupełniające się zasady ogólne: obowiązek prawidłowego użytkowania obiektu budowlanego oraz obowiązek utrzymania obiektu we właściwym stanie technicznym i estetycznym. Obie te zasady mają charakter norm ogólnych i służą jako wytyczne do oceny funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe wykorzystywanie obiektów budowlanych⁷. Następnie przepisy ustalają sposób realizacji tych obowiązków⁸. W tym rozumieniu art. 66 pr. bud. stanowi logiczne uzupełnienie poprzedzających przepisów. Tworząc go bowiem ustawodawca sprecyzował ustawowe obowiązki, umożliwiając egzekwowania ich wykonalności⁹. W myśl art. 66 pr. bud. w przypadku ustalenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, albo jest użytkowany w sposób zagrażający powyższym wartościom, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. W rozstrzygnięciu

tym ma również możliwość nałożenia zakazu użytkowania obiektu lub jego części do czasu usunięcia nieprawidłowości.

Pierwszą przesłanką warunkującą zastosowanie tego przepisu jest stwierdzenie, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi i bezpieczeństwu mienia bądź środowiska. Dotyczy to sytuacji, w której obiekt budowlany swoją istotą powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa. Drugą przesłanką jest gdy organ stwierdzi nieprawidłowe wykorzystywanie obiektu budowlanego, sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Trzecią z kolei przesłanką jest nieodpowiedni stan techniczny obiektu. W takim przypadku organ nadzoru budowlanego może uznać za nieodpowiedni stan techniczny tylko wówczas, gdy ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów i tylko w takim przypadku organ może nałożyć obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰. Za naruszenie obowiązujących przepisów należy przez to rozumieć przepisy techniczno-budowlane, z obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej¹¹. Ostatnią przesłanką określoną przepisem art. 66 pr. bud. jest ustalenie przez właściwy organ, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia. Niestety zastosowanie tego pojęcia nie jest prostym zadaniem, gdyż odwołuje się do oceny estetycznej. Głównym problemem jest zdefiniowanie zwrotu niedookreślonego „oszpecenie otoczenia”, określającego ujemny poziom estety-

⁷ C. Woźniak, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 292.

⁸ *Ibidem*, s. 317.

⁹ Zob. wyrok NSA z 6.02.2003 r., II OSK 1852/11, Lex nr 1358425.

¹⁰ Wyrok z 22.06. 2001 r., NSA IV SA 1103/99, Lex nr 53388.

¹¹ Wyrok NSA z 1.03.1994 r., SA/Gd 2615/93, Wokanda 1994, nr 10, s. 39.

ki. Pojęcia niedookreślone mogą dotyczyć pojęć empirycznych, pojęć indywidualizujących się w konkretnych sytuacjach, pojęć odsyłających do innych dziedzin wiedzy¹². Zauważyć należy, że często skonstruowanie określonej normy prawnej przy pomocy zwrotów niedookreślonych stanowi jedyne rozsądne wyjście. W tej sytuacji ciężar udowodnienia tej okoliczności spoczywa na organie administracji. Dla zrozumienia zwrotu oszpecenie otoczenia, jak zwykle z pomocą przychodzi orzecznictwo i tak według NSA oszpecenie otoczenia powinno być spowodowane usterką samego obiektu budowlanego¹³. W rzeczywistości jednak treść zwrotowi oszpecenie otoczenia nadaje praktyka. Niewątpliwie podstawowymi przesłankami którymi powinny kierować się organy administracji jest ocena konkretnego budynku uzależniona od stanu innych budynków znajdujących się w jego otoczeniu. Stworzenie uniwersalnego szablonu, którym mógłby się posługiwać organ administracji stwierdzając, że obiekt oszpeca otoczenie, nie jest możliwe. Każdy obiekt budowlany ma określone indywidualne cechy wynikające z funkcji jaki ma pełnić i które powinny zostać uwzględnione zgodnie w decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości¹⁴.

Przesłanki zastosowania art. 66 pr. bud. różnią się w zależności od charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, jednak generalnie podstawowym warunkiem jej użycia w stosunku do zabytków, jest, że są to obiekty budowlane. Natomiast ciekawie wygląda sprawa

ruin historycznych, bowiem obecne regulacje prawne nie zawierają legalnej definicji ruin. Wobec tego stanu rzeczy warto odwołać się do pojęć pozaprawnych, przyjmując, iż ruiną są pozostałości, resztki zniszczonego obiektu budowlanego¹⁵. Pojęcie ruin na tle definicji obiektu budowlanego¹⁶ pozwala przyjąć, że mamy do czynienia z budynkami bądź budowlami pozostającymi w skrajnie nieodpowiednim stanie technicznym. Z drugiej strony można również stwierdzić, że ruiny historyczne stanowią odrębną grupę budowli, których nie należy identyfikować z formą pierwotną np. obiektami typu pałac, zamek, świątynia lub innymi formami za czasów ich świetności. W rezultacie tego rozumienia pierwotny stan techniczny takiego obiektu nie mógłby stanowić punktu odniesienia do jego obecnej kondycji, co ma decydujące znaczenie w kontekście dalszych rozważań dotyczących możliwej władczej ingerencji organów nadzoru budowlanego.

Natomiast dla znaczenia użytkowania bądź nieużytkowania takiego obiektu jak ruina historyczna, to wypada stwierdzić, że nie będzie mieć tu zastosowania przesłanka nieprawidłowego użytkowania, która jest ściśle związana z możliwością nałożenia przez organ nakazu użytkowania. Ruiny historyczne to obiekty, które z założenia nie pełnią swoich funkcji użytkowych, albowiem stanowią one specyficzny rodzaj budowli, których nie należy wprost identyfikować z formą pierwotną. W takiej sytuacji udostępnienie ruin

¹² M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie NSA*, Nowe Państwo 1984, Nr 7-8, s. 96-97.

¹³ Wyrok NSA z 22.06. 2001 r., IV SA 1103/99, Lex nr 53388.

¹⁴ J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, PiP 2007, Nr 4, s. 98.

¹⁵ <http://sjp.pl/ruina>

¹⁶ *Ex definitione* art 3 pkt 1 pr. bud. przez obiekt budowlany należy rozumieć: 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, 2) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, 3) obiekt małej architektury.

w celach turystycznych, należy rozumieć jako sposób użytkowania zgodny z przeznaczeniem w oderwaniu od ich dawnych funkcji. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że co do zasady w przypadku obiektów nieużytkowanych, które dodatkowo nie nadają się do remontu lub odbudowy, właściciel ma prawo zadeklarować wolę ich rozbiórki. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego odstąpi od nałożenia obowiązku doprowadzenia obiektu do właściwego stanu technicznego, a bezpieczeństwa zapewni poprzez nakazanie jego rozbiórki na podstawie art. 67 pr. bud. Ruiny historyczne w większości przypadków mogłyby spełniać przesłanki zastosowania wskazanej normy. Jednak ustawodawca w art. 67 ust. 2 pr. bud. postanowił, że regulacja ta nie będzie mieć zastosowania w stosunku do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków.

Ochrona ruin historycznych z punktu widzenia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami polega na ich wpisaniu do rejestru zabytków. Oznacza to, iż obiekt taki zasługuje na ochronę, co do zasady w takiej formie, w jakiej został wpisany. Przemawiają za tym różnorodne wartości m.in. natury historycznej, naukowej, artystycznej czy edukacyjnej. Nie oznacza to oczywiście, że ruiny wpisane do rejestru zabytków nie podlegają przekształceniom. Jednak każda zamierzona ingerencja w substancję takiego obiektu wymaga decyzji konserwatora zabytków, która w założeniu ma na celu zapewnienie ochro-

ny wskazanych wartości. Należy przyjąć, iż ochrona takich zabytków wpisanych do rejestru zabytków jest wyznacznikiem ewentualnych ograniczeń w działaniach organów nadzoru budowlanego.

III. WŁADCZA INGERENCJA ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO

Ingerowanie w sferę praw podmiotowych w ochronie zabytków znajduje już swoje uzasadnienie w przywołanej wcześniej definicji zabytku. Definicja ta dookreśla cel ochrony zabytków oraz podmiot w interesie którego administracja ma podejmować czynności z zakresu strzeżenia dóbr kultury. Organy nadzoru budowlanego realizując swoją funkcję policyjną, tworzy sferę, w której we władczy sposób następuje określenie tych granic¹⁷. W konstrukcji prawnej ingerencji policji administracyjnej widoczny jest zwłaszcza element władztwa¹⁸.

Władztwo administracyjne to pewien zakres mocy, atrybutów władczych i zwiadowczych w jaki wyposażona jest administracja¹⁹. Istotą władztwa jest to, że administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, jaki połączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami, sama ustala jego prawa lub obowiązki i sama stosuje sankcje w razie naruszenia nakazów i zakazów²⁰. Moc tego władztwa i efekty jego realizacji stanowią podstawy normatywne kształtujące zarówno zakres wynikający z norm kompetencyjnych, jak i sposób realizowania

¹⁷ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 61.

¹⁸ A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 57.

¹⁹ Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9.

²⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 29.

władztwa poprzez normy określające prawa i obowiązki podmiotów, w imieniu których działają organy administracji publicznej²¹. Władztwo organów nadzoru budowlanego przejawia się w jednostronnym określeniu praw i obowiązków oraz stosowania środków przymusu w celu wyegzekwowania tego obowiązku. Wyposażenie organów nadzoru budowlanego we władztwo administracyjne oznacza, że ochrona szczególnych wartości charakteryzujących zabytki zachowane jako ruiny historyczne stanowią w rozumieniu polskiego prawa ważny interes publiczny.

W celu wskazania form możliwej władczej ingerencji organów nadzoru budowlanego, należy dokonać analizy pod kątem przesłanek wymienionych w art. 66 pr. bud. *Prima facie* wydaje się, że przesłanka nieodpowiedniego stanu technicznego nie ma bezpośredniego zastosowania do obiektów powstałych często kilka wieków wcześniej. Wszelkie próby określenia, na czym polega nieodpowiedni stan techniczny takiego obiektu przez organ nadzoru budowlanego, wiąże się z nałożeniem obowiązków, które naruszałby istotę ruiny jako elementu dziedzictwa narodowego. Wydaje się zatem, że właściwym wnioskiem jest założenie, że nieodpowiedni stan technicznym ruiny historycznej dotyczy formy, która przetrwała do dzisiejszych czasów.

Zapewnienie bezpieczeństwa uważane jest jako jeden z nadrzędnych celów prawa budowlanego. Próbuąc wskazać granice ingerencji organów nadzoru budowlanego, należy przede wszystkim określić ich zakres działania w stosunku do stanu technicznego zabyt-

ków. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że nieodpowiednim stanem technicznym zabytku zachowanego jako ruina historyczna jest jedynie taki stan, w którym zagraża bezpieczeństwu życia, zdrowia ludzi i mienia oraz środowiska²². Ostatnią przesłanką w art. 66 pr. bud. jest ustalenie, czy obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia. W przypadku ruin historycznych trudno wyobrazić sobie jej zastosowania.

Ruiny historyczne mające charakter kompleksowy powinny obejmować zachowane mury, formy ziemne, będące relikdami dawnych umocnień, jak i nawarstwienia gruzowe oraz krajobraz, którego elementem są ruiny. Jak zauważa B. Szmygin zasady utrzymania tzw. trwałej ruiny wymaga następujących założeń: 1. ruina powinna być zachowana w formie zbliżonej do ukształtowanej przez czas, 2. uzupełnienia są ograniczone do koniecznego minimum wynikającego przede wszystkim ze względów technicznych, 3. wykonane są zabezpieczenia techniczne zachowanych murów, 4. wykonane są konstrukcyjne wzmocnienia elementów pionowych, takich jak: kotwy, wieńce, odciąg, oraz wzmocnienia posadowienia, 5. uzupełnienia współczesne powinny być uczytelniane, celem wyraźnego wskazania autentycznych elementów ruiny, 6. możliwe jest usunięcie wysokiej zieleni zasłaniającej ruinę celem wyeksponowania jej elementów, 7. możliwe jest ewentualne dostosowanie ruin do ruchu turystycznego w sposób niewiele ingerujący w obiekt.

Wymienione zasady utrzymania trwałej ruiny reprezentują tradycyjną koncepcję ochro-

²¹ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 407.

²² Zob. wyrok WSA z 21.11.2013 r., II SA/Sz 632/13, Lex nr 1411095.

²³ B. Szmygin, *Historyczne ruiny w XXI wieku*, Spotkania z zabytkami 2007, nr 10, s. 6.

ny zabytków, której celem jest maksymalne zachowanie historycznej formy i substancji. Zgodnie z tymi zasadami współczesna ingerencja musi być minimalizowana, a więc o żadnej odbudowie nie może być mowy²³. W uzasadnionych przypadkach możliwe są współczesne, niewielkie kubaturowo uzupełnienia architektoniczne pod warunkiem, że będą jednoznacznie odróżniać się od historycznej tkanki i konstrukcji, a wprowadzone przekształcenia będą „odwracalne”. Współczesne uzupełnienia (np. pomieszczenia muzealne lub służące obsłudze ruchu turystycznego) nie mogą zmieniać obrazu ruiny w krajobrazie i nie mogą dominować nad autentyczną substancją²⁴.

Wydaje się, że organy nadzoru budowlanego w ramach realizacji obowiązku zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym, w stosunku do ruin historycznych w nakładanych obowiązkach, nie powinny wykraczać poza ramy wskazanych wyżej zaleceń. Ponadto w stosunku do ruin, które są udostępniane w celach turystycznych, ustalenie, że sposób ich użytkowania zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, zobowiązuje organy nadzoru budowlanego do nałożenia obowiązku polegającego na przywróceniu bezpiecznego sposobu użytkowania. Rozstrzygnięcia takie mogą być również powiązane z zakazem użytkowania obiektu lub jego części do czasu usunięcia nieprawidłowości. W tym miejscu należy dodać, że rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego stanowią samoistną podstawę

do wykonania zawartych w nich obowiązków bez konieczności uzyskiwania przez adresata dodatkowych decyzji uprawniających.

Na tym tle ujawnia się problem zakresu ingerencji administracji. Wyrażona w Konstytucji RP zasada proporcjonalności polega na tym, że ograniczenia praw podmiotowych nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Proporcjonalność administracji ma zatem wymiar nie tyle teoretyczny, ale także praktyczny. Zasada proporcjonalności w ingerencji administracji dotyczy przede wszystkim władczych form jej działania, związanych z określeniem praw i obowiązków podmiotów podporządkowanych. Rozwiązanie konfliktu interesów w ochronie zabytków nie jest łatwym zadaniem. Należy bowiem rozważyć pierwszeństwo i wagę poszczególnych dóbr chronionych prawem, z których każde z osobna zasługuje na ochronę. W przypadku ingerencji administracji i policji administracyjnej rzadko kiedy daje się pogodzić interes społeczny i słuszny interes obywatela²⁵. Należy podkreślić, że podstawą do ingerencji organów nadzoru budowlanego jest ujęta w ustawie zasadniczej zasada proporcjonalności. Z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej, na podstawie i w granicach prawa i zasady ogólnej ustanowionej w art. 6 k.p.a. wynika w szczególności, że nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania jaką jest decyzja administracyjna. Zgodnie z powszechnie przyjętym w doktrynie prawa i w orzecznictwie TK rozumieniem sformułowanej przez Konstytucję w art. 7 zasady legalizmu, kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się

²⁴ <http://www.icomos-poland.org/index.php/sprawozdania-i-materiay/uchway/>

²⁵ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie...*, s. 59.

na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania²⁶.

IV. ZAKOŃCZENIE

Wszelkie zabytki to element narodowego dziedzictwa kulturowego. Dla jego zachowania istotną rolę do spełnienia mają organy nadzoru budowlanego, które podejmując działania muszą mieć na uwadze wartość, jakie niosą ze sobą obiekty historyczne zachowane jako ruiny. Zakres zastosowania art. 66 pr. bud. w takich przypadkach zawsze będzie wymagał gruntownej analizy w kontekście jego zastosowania do danej sytuacji. Istniejąca konstrukcja tego przepisu daje organom nadzoru budowlanego duży zakres dyskrecjonalności w tym zakresie. Zatem za zasadne należy uznać te działania organów nadzoru budowlanego, które mają jedynie na celu zapewnienie bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

zabytki, organy nadzoru budowlanego, władztwo administracyjne

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie stanowi próbę określenia zakresu możliwej ingerencji organów nadzoru budowlanego w stan obiektów zabytkowych w formie ruin. Ustawodawca nakładając na organy nadzoru budowlanego obowiązek zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących właściwego utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych, wyposażył te organy w instrumenty pozwalające wpływać na stan techniczny obiektu. Główną i najważniejszą przesłanką, jaką powinny się kierować organy nadzoru budowlanego, odnośnie do wszystkich obiektów zliczonych do zabytków jest kwestia bezpieczeństwa publicznego.

KEYWORDS

monuments, construction supervision authorities, administrative dominion

SUMMARY

This study is an attempt to determine the extent of possible interference with the supervisory authorities in the state building monuments in the form of ruins. The legislature requiring construction supervision authorities a duty to ensure compliance with regulations on the proper maintenance and use of buildings, equipped these bodies in the instruments to influence the state of the property. The main and most important premise, they should be guided by the construction supervision authorities, in respect of all the objects counted to the sights is a matter of public safety.

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003, Nr 162 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 1409 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok WSA z 21.11.2013 r., II SA/Sz 632/13, Lex nr 1411095.

Wyrok NSA z 1.03.1994 r., SA/Gd 2615/93, Wokanda 1994, nr 10.

Wyrok NSA z 22.06.2001 r., IV SA 1103/99, Lex nr 53388.

Wyrok NSA z 6.02.2003 r., II OSK 1852/11, Lex nr 1358425.

Literatura

Antoniak P., Bąkowski T., Cherka M., Elżanowski F., *Aksjologia polskich regulacji z zakresu ochrony zabytków*, [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Chajbowicz A., *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Fundowicz S., *Instytucje promujące dziedzictwo kulturalne*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i materialnego pogranicza*, red. A. Dębiński, L. Pietraszko, Lublin 2011.

Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.

Mincer M., *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie NSA*, Nowe Państwo 1984, Nr 7-8.

Murzydło J., *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, PiP 2007, Nr 4.

Pruszyński J.P., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989.

Szmygin B., *Historyczne ruiny w XXI wieku*, Spotkania z zabytkami 2007, nr 10.

Woźniak C., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

NOTA O AUTORZE

Sławomir Zwolak, mgr, doktorant WPPKiA KUL, główne kierunki zainteresowań: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo konstytucyjne.