

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Anna Ostrowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

ORCID: 0000-0003-0058-5814

ostrowska@poczta.umcs.lublin.pl

Jakub Polanowski

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

ORCID: 0000-0003-3401-7479

jpolanowski@wp.pl

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 8 maja 2018 r. (II OSK 1926/17)

STRESZCZENIE

Wyrokiem z dnia 8 maja 2018 r. (II OSK 1926/17) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2017 r. (II SA/Lu 1119/16) stwierdzającego bezskuteczność czynności polegającej na włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości położonej w Biłgoraju przy ul. Marii Konopnickiej jako obszaru byłego cmentarza żydowskiego. NSA podkreślił, że choć zaskarżony wyrok został wadliwie uzasadniony, to odpowiada prawu, gdyż istniały podstawy do stwierdzenia bezskuteczności zaskarżonej czynności. Wyrok NSA zasługuje na uwagę, ponieważ wyraża stanowisko o braku możliwości stosowania przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu prowadzonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Celem glosy jest rewizja tego poglądu.

Słowa kluczowe: zabytek nieruchomy; wojewódzka ewidencja zabytków; wojewódzki konserwator zabytków; karta ewidencyjna zabytku nieruchomego; Kodeks postępowania administracyjnego; zasady postępowania administracyjnego; zasada zaufania

Skład orzekający: Sędzia NSA Zdzisław Kostka (przewodniczący, sprawozdawca), Sędzia NSA Barbara Adamiak, Sędzia del. WSA Izabela Bąk-Marciniak.

Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków 4 sierpnia 2016 r. włączył do wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomość położoną w Biłgoraju jako obszar byłego cmentarza żydowskiego.

Wskazana czynność została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie przez spółkę będącą użytkownikiem wieczystym znacznej części nieruchomości uznanej za zabytek. Spółka ta ubiegała się wówczas o pozwolenie na budowę obiektu handlowo-usługowego wraz z infrastrukturą techniczną na tej właśnie nieruchomości.

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2017 r. (II SA/Lu 1119/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności. W pierwszej kolejności sąd wskazał, że jakkolwiek w postępowaniu, w którym podjęto tę czynność, nie stosuje się

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zasadniczo przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹, to do oceny legalności działania organu mają zastosowanie zasady ogólne tego kodeksu, w tym zwłaszcza zasada zaufania (art. 8 k.p.a.) i zasada prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Zdaniem sądu organ dopuścił się naruszenia tych zasad w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie wyjaśnił bowiem jednoznacznie, czy nieruchomości spełnia cechy zabytku nieruchomego w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami².

Wyrokiem z dnia 8 maja 2018 r. (II OSK 1926/17) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną organu od wyroku sądu pierwszej instancji. NSA podkreślił, że choć zaskarżony wyrok został wadliwie uzasadniony, to odpowiada prawu, gdyż istniały podstawy do stwierdzenia bezskuteczności zaskarżonej czynności.

Uzasadniając to stanowisko, NSA wskazał następującą argumentację.

Po pierwsze, zdaniem NSA WSA wadliwie przyjął, że do oceny zgodności z prawem zaskarżonej czynności organu administracji publicznej mają zastosowanie ogólne zasady Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasady wyrażone w jego art. 6, 7 i 8.

Po drugie, NSA podkreślił, że niedopuszczalne jest kwestionowanie przez właściciela zabytku zgodności z prawem czynności organu administracji związanych z prowadzeniem wojewódzkiej ewidencji zabytków, w tym włączenia karty ewidencyjnej zabytku do tej ewidencji w ramach postępowania, w którym podejmowane są te czynności. W omawianym postępowaniu „nie ma miejsca na jakiegokolwiek czynności wyjaśniające, czy zabytek włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków jest rzeczywiście zabytkiem w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”. Z art. 22 ust. 3 tej ustawy można bowiem wywieść, że skoro włączenie zabytku nieruchomego, który nie jest wpisany do rejestru zabytków, do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie wymaga zgody jej właściciela, to „w przypadku zabytku nieruchomego organ ochrony zabytków nie jest niczym skrzepowany przy dokonywaniu takiej czynności [podkr. A.O., J.P.]”. Przeprowadzenie oceny, czy zabytek nieruchomy włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków spełnia cechy takiego zabytku w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z., jest możliwe w innych postępowaniach, toczących się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w których „jedną z przesłanek jest fakt włączenia określonego zabytku do [tej] ewidencji”. Przykładem takiego postępowania jest postępowanie prowadzone na podstawie art. 106 k.p.a. w zw. z art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego³. Taki sposób wykładni, jak podniósł NSA, pozwala należycie wyważyć potrzebę ochrony zabytków oraz niekiedy przeciwstawne tej potrzebie interesy właścicieli i posiadaczy zabytków.

Po trzecie, choć organ ochrony konserwatorskiej nie ma obowiązku prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie stwierdzenia, czy zabytek włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków jest faktycznie zabytkiem w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.), dalej jako: k.p.a.

² Dz.U. 2018, poz. 2067 ze zm., dalej jako: u.o.z.o.z.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 1186).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

i opiece nad zabytkami, to powinien on „wskazać w postępowaniu przed sądem administracyjnym podstawy takiej oceny”.

Niezależnie od tego NSA uznał, że wyrok WSA odpowiada prawu, albowiem prawidłowo stwierdzono bezskuteczność zaskarżonej czynności jako wydanej z naruszeniem prawa. Organ administracji, niezgodnie z § 9 i 10 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego rejestru zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁴, założył bowiem jedną kartę ewidencyjną zarówno dla cmentarza żydowskiego uprzednio wpisanego do rejestru zabytków, jak i dla zabytku nieruchomego niewpisanego dotychczas do takiego rejestru.

Powyższe orzeczenie zasługuje na uwagę z tego powodu, że wyraża stanowisko o braku możliwości stosowania przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu prowadzonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Celem glosy jest odniesienie się do tego poglądu.

Zabytkiem nieruchomym jest nieruchomości, jej część lub zespół, 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 (art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z.). Rozstrzygnięcie, czy nieruchomości posiada wszystkie te cechy, niewątpliwie ma kluczowe znaczenie dla włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Regulacja ustawowa w tym zakresie jest jednak – co ma istotne znaczenie – wręcz zdawkowa, gdyż wynika z niej jedynie obowiązek prowadzenia takiej ewidencji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa (art. 22 ust. 2).

Taki sposób unormowania powyższego zagadnienia prowadzi w naszej ocenie do wniosku o konieczności uzupełnienia tej regulacji w procesie jej stosowania o normy mające ogólne znaczenie w porządku państwa prawa – normy o „szczególnym ładunku aksjologicznym”. Mamy tu na myśli przede wszystkim normy zawierające zasadę prawdy obiektywnej, harmonizowania interesu publicznego z interesami indywidualnymi, zaufania do organów władzy publicznej oraz zasadę proporcjonalności, wyrażone w art. 6, 7 i 8 k.p.a.

O tym, że wymienione zasady mają zastosowanie do każdego, a zwłaszcza do władczego, działania organu administracji publicznej, przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, wobec braku kodyfikacji prawa administracyjnego, a także braku ustawy zawierającej zasady ogólne tej gałęzi prawa, zasady wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego są jedynym normatywnym zbiorem zasad istniejących w obrębie prawa administracyjnego. Po drugie, wymienione zasady nie mają charakteru czysto procesowego, lecz mają walor materialny⁵. „Zasadom ogólnym kodeksu postępowania administracyjnego należy przyznać znaczenie dyrektywne, wynikające z tego, że stanowią one materiał normatywny, który w interpretacji prawa procesowego, jak również materialnego, odgrywa istotną rolę,

⁴ Dz. U. nr 113, poz. 661.

⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 41–42.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

przesądzać o treści szczegółowych rozwiązań prawnych”⁶. Ich związek z prawem materialnym polega przynajmniej na tym, że wątpliwości dotyczące treści lub zakresu stosowania unormowań materialnych powinny być rozstrzygane właśnie na podstawie tych zasad⁷. Poza tym zasady prawdy materialnej, wyważania wartości i dóbr, proporcjonalności oraz zaufania do organów państwa można wyinterpretować z zasad konstytucyjnych, na czele z zasadą państwa prawa. Wprawdzie organy administracji nie mogą uczynić podstawą rozstrzygnięcia wyłącznie normy konstytucyjnej, ale mogą do niej nawiązywać i opierać się na jej unormowaniach (tzw. współstosowanie Konstytucji RP)⁸. W konsekwencji trzeba przyjąć, że wydanie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia organu administracji o prawach czy obowiązkach jednostki musi być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym podstawę faktyczną i prawną takiego rozstrzygnięcia, w którym organ należyte wyważy kolidujące wartości i dobra, budząc swoim postępowaniem zaufanie obywateli.

Pojęcie zabytku nieruchomego jest pojęciem niedookreślonym, ponieważ odwołuje się do wartości mających charakter ocenny. Nie oznacza to jednak, że zakwalifikowanie budynku do kategorii zabytków, objęcie go ochroną jako dzieła budownictwa oraz w konsekwencji założenie dla niego karty ewidencyjnej i objęcie wojewódzką ewidencją zabytków może odbywać się bez analizy przyczyn uzasadniających dokonanie wymienionych czynności, jak też udokumentowania ich w należyty sposób. Włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków musi bowiem wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które – z uwagi na niebudzące wątpliwości okoliczności sprawy – uzasadniają objęcie go szczególną ochroną ze względu na posiadaną przez niego unikalną i z tego powodu wymagającą ochrony wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Jedynie zatem taki obiekt, który spełnia definicję zabytku, może zostać ujęty w wojewódzkiej ewidencji zabytków⁹.

Innymi słowy, prowadzenie postępowania w przedmiocie włączenia karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków wymaga jednoznacznej oceny charakteru tej nieruchomości. Wszak nie budzi zastrzeżeń, że w razie stwierdzenia, że dany obiekt budowlany bądź nieruchomość gruntowa albo ich części spełniają cechy zabytku, na organie ochrony konserwatorskiej spoczywa obowiązek podjęcia czynności zmierzających do objęcia go wymaganą ochroną, w tym włączenia karty tego zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Celem ustawy jest zapewnienie należytej ochrony zabytkom, co realizowane jest przez wyspecjalizowane organy władzy publicznej. Dlatego organ ten musi podjąć niezbędne działania zapewniające właściwe postępowanie z zabytkiem w celu ochrony jego substancji dla przyszłych pokoleń. Standardy postępowania administracyjnego odzwierciedlone

⁶ W. Piątek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Nizypruk, Lublin 2010, s. 625.

⁷ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 43–44.

⁸ *Ibidem*, s. 45. Por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 23–25.

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15, LEX nr 2199312.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

w kodeksie powinny być wykorzystane dla prawidłowego sporządzenia karty zabytku, chociaż sporządzenie tej karty odbywa się poza postępowaniem jurysdykcyjnym¹⁰.

Niewątpliwie zatem decyzje (czynności) organów ochrony konserwatorskiej mają charakter decyzji związanych, a nie uznaniowych, a skutek prawny objęcia obiektu zabytkowego ochroną, który wynika z faktu opracowania dla niego karty ewidencyjnej i dołączenia jej do prowadzonego zbioru, jest następstwem stwierdzenia, że dany obiekt spełnia przesłanki ustawowe uznania za zabytek. Z tego powodu objęcie zakresem wojewódzkiej ewidencji zabytków kolejnych grup obiektów dziedzictwa kulturowego jest zazwyczaj konsekwencją poszerzania się wiedzy na temat określonego, dotychczas nieewidencjonowanego obiektu zabytkowego bądź dostępu do wcześniej nieznanymi źródeł archiwalnych¹¹.

Te niesporne kwestie winny być należycie dostrzegane w kontekście sprawności i ogólnie ujętej trafności oceny zabytkowego charakteru nieruchomości, w odniesieniu do której organ rozważa objęcie opisaną wyżej formą ochrony.

W orzecznictwie trafnie wskazuje się na rzecz dość oczywistą, że umieszczenie zabytku w gminnej (wojewódzkiej) ewidencji zabytków stanowi władcze rozstrzygnięcie („urzędowe stwierdzenie”), iż obiekt ten charakteryzuje się cechami uzasadniającymi objęcie go szczególną formą ochrony¹². Wyrażono zarazem pogląd, że właściciel zabytku nieruchomego może w skardze do sądu administracyjnego kwestionować zasadność włączenia przez organ karty adresowej zabytku do zbioru ewidencyjnego. Przyjmując to założenie, wskazano, że w takim postępowaniu zasadniczą kwestią jest ocena, czy z uwagi na wymogi ochrony interesu społecznego, tj. ze względu na wartość historyczną, artystyczną, naukową obiektu, konieczne jest ograniczenie uprawnień właściciela do swobodnego dysponowania i korzystania z tej rzeczy¹³.

To prowadzi do stwierdzenia, że – przeciwnie niż przyjął NSA w glosowanym orzeczeniu – w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (rozbiórkę) dotyczącym zabytku czy też w związanym z nim postępowaniu uzgodnieniowym przed wojewódzkim konserwatorem zabytków nie można skutecznie kwestionować zasadności ujęcia zabytku w gminnej (wojewódzkiej) ewidencji zabytków. Tego rodzaju zarzuty, co wydaje się logiczne, mogą być podnoszone jedynie w odpowiednim postępowaniu, zmierzającym do zmiany gminnej (wojewódzkiej) ewidencji zabytków w zakresie skreślenia z niej obiektu, który nie powinien w świetle przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami dłużej w niej figurować. Wynika to z tego, że stwierdzenie podstaw pozwalających na przypisanie określonej nieruchomości wartości zabytkowych:

[...] stanowi element faktyczny sprawy wyznaczenia obiektu do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków, która ma charakter sprawy administracyjnej (sprawy z zakresu administracji publicznej) cechującej się

¹⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1570/17, CBOSA.

¹¹ Tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 396/14, LEX nr 1534126.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II OSK 2189/13, LEX nr 1753478; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1446/16, LEX nr 2494134.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1446/16, LEX nr 2494134.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

odrębnością podmiotową i przedmiotową od sprawy dotyczącej pozwolenia na budowę (rozbiórkę), w której określone zamierzenie budowlane podlega wyłącznie uzgodnieniu przez organ konserwatorski¹⁴.

Odmienne stanowisko, przyjęte przez NSA w glosowanym orzeczeniu, nie zawiera argumentacji wskazującej, jakie szczególnie cenne wartości przemawiają za odmową udzielenia ochrony prawnej właścicielowi nieruchomości. Jest to niezrozumiałe, jeśli zważyć na wagę rozstrzyganej kwestii dotyczącej oceny proporcjonalności naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Takie rozumowanie prowadziłyby do wniosku, czego nie dostrzegł NSA, że rola sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na omawianą czynność sprawozdałaby się do swoistego mechanicznego zatwierdzenia rozwiązania przyjętego przez organ, jedynie po dokonaniu formalnej oceny przeprowadzonego przezeń postępowania. W demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca na tak skrajnie formalistycznie pojmowane sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to również sądów administracyjnych, które realizują to zadanie poprzez kontrolę administracji publicznej.

Nieracjonalność tego stanowiska ujawnia argumentacja przyjęta w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2017 r.¹⁵ Sąd wskazał bowiem, że skoro ani przepisy ustawy o ochronie zabytków, ani przepisy rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy nie precyzują, na czym ma polegać i jaką formę ma przybrać sprawdzenie zasadności włączenia karty ewidencyjnej zabytku do gminnej ewidencji zabytków, to jeśli w tej karcie znalazły się wymagane prawem elementy, a organ posiadający fachową wiedzę przyznał, że poddał dane zawarte w karcie adresowej weryfikacji, w konsekwencji sąd może tylko stwierdzić, że karta została sprawdzona prawidłowo. Inaczej mówiąc, zdaniem sądu w sytuacji, gdy przepisy nie określają sposobu sprawdzenia karty ewidencyjnej zabytku ani sposobu udokumentowania tej czynności, to każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie należy uznać za prawidłowy, w tym oświadczenie konserwatora zabytków potwierdzające, że czynność sprawdzenia została przeprowadzona.

Jak wskazano wyżej, takie stanowisko jest nie do przyjęcia w państwie prawa. Tym bardziej, że właściciel nieruchomości może dowiedzieć się o uznaniu jej za zabytek – a w efekcie o ograniczeniu jego prawa własności – dopiero po tym fakcie. Przepisy ustawy prowadzą do swego rodzaju „utajnienia” postępowania w sprawie włączenia karty ewidencyjnej zabytku do stosownej ewidencji, ponieważ nie wprowadzają nawet obowiązku zawiadomienia właściciela o toczącym się postępowaniu ani o kończącej go czynności włączenia zabytku do ewidencji gminnej (wojewódzkiej).

Podobne wątpliwości powziął NSA, rozpoznając skargę kasacyjną od wspomnianego wyżej wyroku WSA w Szczecinie. W związku z tym postanowieniem z dnia 13 czerwca 2018 r.¹⁶ wystąpił o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności i proporcjonalności oraz ochroną własności przewidzianą w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 20 marca 1952 r.¹⁷

¹⁴ Takie stanowisko zostało wyrażone w: wyroku NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2909/14, LEX nr 2142398; wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1446/16, LEX nr 2494134.

¹⁵ II SA/Sz 158/17, LEX nr 2314427.

¹⁶ II OSK 2781/17, LEX nr 2536740.

¹⁷ Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175 ze zm.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

przepisu art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. NSA zwrócił uwagę, że przepis ten może być rozumiany w ten sposób, że dopuszcza ujęcie nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. Zainicjowane tym pytaniem postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym (P 12/18) nie zostało dotychczas zakończone.

Glosowane orzeczenie pomija te wszystkie argumenty, kluczowe dla oceny zgodności z prawem przyjętego przez sąd toku rozumowania. Sąd nie ocenił, czy dokonana przezeń wykładnia przepisów prawa materialnego i procesowego pozostaje w uzasadnionej proporcji do ograniczenia prawa własności. Do takiego bowiem skutku prowadzi włączenie karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków. NSA nie dostrzegł zarazem, że czynność ta, z istoty swej mająca charakter ściśle formalny, dokumentacyjny, wywiera daleko idące skutki ekspropriacyjne. Włączenie w ten sposób nieruchomości do systemu ochrony zabytków nakłada na jej właściciela wiele dodatkowych obostrzeń administracyjnych, utrudniających bądź wręcz uniemożliwiających jej swobodne zagospodarowanie. Harmonizowanie interesu publicznego i słusznego interesu obywatela zgodnie z art. 7 k.p.a. stanowi obowiązek organu administracji w każdej sprawie, w której władczo rozstrzyga o prawach i obowiązkach jednostki. Do takich spraw niewątpliwie należy sprawa, w której zapadło omawiane orzeczenie. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że powyższy przepis nie tylko stanowi zasadę dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz także w równym stopniu wskazówkę interpretacyjną prawa materialnego, co wynika z tego, że przepis ten zobowiązuje organ „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą¹⁸.

Uchylenie się przez skład orzekający NSA od prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o ochronie zabytków może świadczyć o zagubieniu podstawowej wartości, jaką dla sędziego winna być moralna wrażliwość na prawo¹⁹. Sędzia winien urzeczywistniać ideę sprawiedliwości, widząc aksjologię prawa nawet tam, gdzie nie chciał lub nie potrafił dostrzec jej ustawodawca. Dlatego zawsze, gdy przepis prawa narusza zasadę sprawiedliwości, sędzia winien być gwarantem niezbywalnych praw jednostki²⁰.

W Konstytucji RP uznane zostały niewątpliwie elementy prawnonaturalne, zwłaszcza poprzez wskazanie podstawowej dla tego aktu wartości, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka²¹. Prowadzi to do wniosku, że istnieją takie wartości konstytucyjne, których źródłem nie jest ani państwo, ani nawet suweren – Naród. Te wartości – a są nimi: prawda, sprawiedliwość, dobro i godność człowieka – istnieją niezależnie od zapisania ich w Konstytucji RP. Zostały one jedynie uznane przez ustrojodawcę i jako takie stanowią kryteria

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

¹⁹ Według J. Zimmermanna (*op. cit.*, s. 46) „sąd administracyjny powinien przynajmniej dostrzegać istnienie postanowień Konstytucji i traktować je jako punkty odniesienia przy podejmowaniu decyzji. Powinien powoływać normy konstytucyjne zawsze, gdy jest to możliwe, i traktować jako element podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia”.

²⁰ A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, [w:] *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 78–79 wraz z powołaną tam literaturą.

²¹ Tak M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności jako podstawowego prawa rzeczowego (i ograniczonych praw rzeczowych)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017, s. 595 wraz z powołaną tam literaturą.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

(wyznaczniki) prawa słusznego²². Stąd też działania organu administracji, a w konsekwencji także kontrola tych działań sprawowana przez sąd administracyjny, powinny być skierowane ku dobru godziwemu. To znaczy, że człowiek i jego dobro, odczytywane w powiązaniu z dobrem wspólnym, muszą być celem działań administracji. Wartość dobra wspólnego widać, gdy dostrzeże się odrębną wartość jednostki ludzkiej. To człowiek stanowi sens prawa. Prawo więc jest dobre tylko wtedy, gdy wykonuje i służy temu celowi²³. Tej perspektywy zabrakło w głosowanym orzeczeniu.

BIBLIOGRAFIA

- Dziedziak W., *O prawie słusznym (perspektywa prawa stanowionego)*, Lublin 2015.
- Dziedziak W., *Some Remarks on Good Law and Good Administration*, [w:] *Discretionary Power of Public Administration. Its Scope and Control*, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt am Main 2017.
- Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, [w:] *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175 ze zm.).
- Piątek W., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17, LEX nr 2536740.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego rejestru zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. nr 113, poz. 661).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 1186).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2018, poz. 2067 ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.
- Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II OSK 2189/13, LEX nr 1753478.
- Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2909/14, LEX nr 2142398.
- Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1446/16, LEX nr 2494134.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15, LEX nr 2199312.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 396/14, LEX nr 1534126.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Sz 158/17, LEX nr 2314427.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1570/17, CBOSA.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności jako podstawowego prawa rzeczowego (i ograniczonych praw rzeczowych)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

²² W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 115–117.

²³ *Idem*, *Some Remarks on Good Law and Good Administration*, [w:] *Discretionary Power of Public Administration. Its Scope and Control*, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt am Main 2017, s. 224, 234.