

MAŁGORZATA KIERZKOWSKA

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Białymstoku

Znaczenie przysługującego organom konserwatorskim uznania administracyjnego w kontekście dostępności zabytków dla osób ze szczególnymi potrzebami

Słowa kluczowe: prawo ochrony zabytków, prawo administracyjne, uznanie administracyjne, decyzja administracyjna

Key words: The Law on the Protection of Monuments, Administrative Law, administrative discretion, administrative decision

Ustawodawstwo polskie w zakresie ochrony zabytków opiera się w głównej mierze na zapisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹, która zastąpiła obowiązującą od 1962 r. ustawę o ochronie dóbr kultury².

Zauważyć przy tym jednak należy, że poszczególne przepisy dotyczące ochrony zabytków rozproszone są również pojedynczo po innych ustawach. Tak oto w ustawie Prawo budowlane³ znajdują się między innymi zapisy umożliwiające uzyskanie odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych w stosunku do:

- a) obiektów wpisanych do rejestru zabytków,
- b) gminnej ewidencji zabytków,
- c) innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską⁴.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ znajdziemy zaś opis udziału organów konserwatorskich w procedurze planistycznej, w której to, jak wskazano już na wstępie ustawy, uwzględnia się przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej⁶.

Wszystkie te ww. ustawy spięte są klamrą ogólnych zasad procedury administracyjnej określonych w kodeksie postępowania administracyjnego⁷.

W świetle takiego nagromadzenia zapisów dotyczących ochrony zabytków (choć to wskazane wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy) zdawać się może, że decyzje wydawane przez organa konserwatorskie są zawsze ściśle związane z procedurą i brak w nich miejsca na uznanie administracyjne. Tymczasem decyzje wydawane w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków na podstawie art. 36 u.o.z.o.z. cechuje bardzo szeroka doza uznania administracyjnego. Rozumiane jest ono jako uprawnienie konserwatorskie do samodzielnego decydowania o kształcie przyszłej realizacji opartej na posiadanej wiedzy specjalistycznej.

UZNANIE ADMINISTRACYJNE A DOWOLNOŚĆ – ZNACZENIE RÓŻNICY POJĘĆ DLA CAŁOKSZTAŁTU ROZSTRZYGNIĘCIA ADMINISTRACYJNEGO

Przy omawianiu wpływu uznania administracyjnego na decyzje konserwatorskie trudności może nastręczać już samo zdefiniowanie pojęcia „uznania administracyjnego”. Należy bowiem wskazać, że w polskim ustawodawstwie brak stosownej definicji legalnej. Komentatorzy wskazują, że pod pojęciem tym kryje się „możliwość wyboru konsekwencji prawnych przy ustalonym stanie faktycznym”⁸. Takie określenie uznania administracyjnego zdaje się w syntetyczny sposób wyczerpywać sens tego pojęcia, które łączy w sobie dwie kwestie. Pierwsza to prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, druga zaś to podjęcie (na podstawie ustalonego stanu faktycznego) decyzji niezwiązanej. Przez decyzję niezwiązaną należy rozumieć taką, w której norma prawa nie przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązku wydania przez organ decyzji o określonej treści. W doktrynie przyjmuje się co do zasady, że decyzje organów konserwatorskich wydawane na podstawie art. 36 u.o.z.o.z. wydawane są w ramach uznania administracyjnego⁹ (przepis art. 36 u.o.z.o.z. określa katalog działań, których podjęcie wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków, niezależnie od dokonania zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę przewidzianych w przepisach prawa budowlanego¹⁰). Co za tym idzie, organ konserwatorski, po ustaleniu stanu faktycznego, nigdy nie jest zobowiązany do określonego, konkretnego rodzaju działania, a jego rozstrzygnięcie ma charakter uznaniowy. Okoliczność, że decyzje konserwatorskie opierają się na uznaniu administracyjnym, można wywieść między innymi z faktu, że „organowi orzekającemu o udzieleniu pozwolenia konserwatorskiego nie wolno ingerować w przewidziane przez wnioskodawcę rozwiązania techniczne czy projektowe. Może on jedynie wyrazić zgodę na ich zastosowanie w okolicznościach konkretnej sprawy albo takiej zgody odmówić”¹¹.

Nie można pominąć jednak tego, że w zakresie definiowania decyzji konserwatorskich pojawiają się zdania odmienne. Wskazują one na inny charakter tych decyzji. Przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2012 r.¹², który podaje w tezie, że „wydanie pozwolenia na wykonanie prac, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie jest pozostawione uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, mimo że ocenia on, czy wnioskowane prace mogą dopro-

wadzić do uszczerbku wartości zabytku". Głosujący to orzeczenie Tomasz Bąkowski wskazuje, że w toku wydawania decyzji konserwatorskiej „niewątpliwie wynika konieczność dokonania oceny, jednakże ocena ta nie powinna być utożsamiana z uznaniem administracyjnym. Po pierwsze jest ona dokonywana na etapie ustalenia stanu faktycznego (a nie rozstrzygnięcia sprawy), a po drugie organ oceniając, czy dane przedsięwzięcie wymaga lub nie wymaga pozwolenia, jest ściśle związany dyrektywą wynikającą z powyżej cytowanego przepisu”¹³. Ponieważ stanowisko to pozostaje jednak w zdecydowanej mniejszości i można by rzec, że ma charakter incydentalny, w dalszym zakresie opracowania przyjmę, że decyzje organu konserwatorskiego procedowane na podstawie art. 36 u.o.z.o.z. wydawane są w ramach uznania administracyjnego.

W tym miejscu warto zastanowić się nad tym, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami decyzji związanych. Wydaje się, że przyczyną tego była różnorodność stanów faktycznych, z jakimi spotykają się organa konserwatorskie w toku wydawania decyzji administracyjnych. Rozpatrując sprawę, wojewódzcy konserwatorzy zabytków pracują bowiem za każdym razem na odmiennym stanie faktycznym. Każdy obiekt różni się przecież od siebie zarówno lokalizacją, jak i rysem historycznym czy stanem zachowania. Co za tym idzie, to, co dopuszczalne w jednym zabytku, może się okazać całkowicie niedopuszczalne lub niewykonalne w innym. Gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie decyzji związanych do u.o.z.o.z., organa konserwatorskie zdecydowanie straciłyby wiele możliwości oddziaływania na przestrzeń zabytkową.

Próbą uproszczenia procedury administracyjnej w zakresie wydawania decyzji konserwatorskich (z punktu widzenia petenta) jest jednak z pewnością planowana zmiana ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadzająca w przypadkach niektórych decyzji procedurę zgłoszeniową¹⁴. Procedura ta ma dotyczyć:

- 1) wykonywania robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 2) przeniesienia zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 3) dokonywania podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 4) zmiany przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 5) umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 6) podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem usuwania drzew lub krzewów.

W przypadku zgłoszenia ww. prac organ konserwatorski ma mieć 30 dni na wniesienie sprzeciwu. Brak reakcji urzędu w określonym czasie skutkować

będzie przyjęciem, że wniosek został zaakceptowany w trybie „milczącej zgody”. Choć powyższy sposób procedowania daleki jest od decyzji związanych, to jednak wymusza na organie podejmowanie rozstrzygnięć w coraz to krótszych terminach – co w przypadku spraw o charakterze skomplikowanym jest zawsze znacznie utrudnione.

W tym miejscu należy podkreślić, że uznanie administracyjne – a więc pewna swoboda w wyborze rodzaju rozstrzygnięcia (czy to pozytywnego, czy też negatywnego) – daleka jest od dowolności. Jak wskazuje judykatura, „jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”¹⁵. Za dowolne należałoby zatem uznać rozstrzygnięcie, które nie znajduje oparcia w materiale dowodowym, lub takie, które zostało wydane w sposób niezwiązany ze stanem faktycznym. Można zatem przyjąć, że granicę między swobodą uznania a dowolnością można odnaleźć w uzasadnieniu decyzji. To ono bowiem unaocznia wnioskodawcy to, czy materiał dowodowy w sprawie został przez organ dokładnie zebrany i przeanalizowany.

ROLA UZASADNIENIA W DECYZJACH OPARTYCH NA UZNANIU ADMINISTRACYJNYM

Fakt wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego, a następnie w przypadku decyzji uznaniowych jego prawidłowej analizy, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji. Decyzja bowiem, jako rozstrzygnięcie kończące postępowanie, podlega dalszej kontroli i zgodnie z zasadą przekonywania¹⁶ powinna umożliwiać petentowi zrozumienie przesłanek, jakimi kierował się organ, podejmując rozstrzygnięcie. Powyższe ma szczególne znaczenie w przypadku decyzji, które są niezgodne z żądaniem strony. Warto w tym miejscu wskazać, że uzasadnienie (zarówno faktyczne, jak i prawne) stanowi, obok takich elementów jak oznaczenie organu i stron, daty wydania, podstawy prawnej, rozstrzygnięcia, pouczenia i podpis, element obowiązkowy decyzji¹⁷. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się doniosłą rolę uzasadnienia, które jest „wyrazem prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji (lub postanowienia) i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną jej część. Uzasadnienie winno spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji (postanowienia), powinno również umożliwiać kontrolę poprawności rozstrzygnięcia”¹⁸.

Ustawodawca, w celu przybliżenia wnioskodawcy, jeszcze na etapie procedowania sprawy, motywów działania organu, wprowadził najpierw do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 9 mówiący o obowiązku należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem

postępowania administracyjnego, a następnie w roku 2017 wzmocnił ten ogólny obowiązek, wprowadzając artykuł 79a umożliwiający pozyskanie przez stronę (jeszcze na etapie poprzedzającym wydanie decyzji) wiedzy co do tego, w jaki sposób organ ocenia całość zebranego materiału dowodowego i dlaczego w ocenie organu nie jest możliwe uzyskanie przez stronę decyzji o żądanej treści. Strona po uzyskaniu takiej wiedzy może albo przedłożyć dodatkowe dowody (§ 2), albo kwestionować w odwołaniu stanowisko organu co do niespełnienia przesłanek wydania decyzji o żądanej treści¹⁹.

W przypadku domagania się przez stronę kontynuacji rozpatrywania wniosku w dotychczasowym zakresie, organ konserwatorski powinien zwrócić szczególną uwagę na uzasadnienie wydawanej decyzji. Ten obowiązkowy element decyzji – zarówno w zakresie uzasadnienia prawnego, jak i faktycznego ma przy tym kluczowy wpływ na możliwość jej utrzymania w toku postępowania odwoławczego²⁰. Ugruntowany pogląd doktryny i orzecznictwa zwraca bowiem uwagę na fakt, że motywy decyzji (zawarte w uzasadnieniu), w szczególności wydanej na podstawie uznania administracyjnego, powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania organu oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy²¹.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r.²², „decyzja wydana w oparciu o art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. ma charakter uznaniowy w tym znaczeniu, że oceny przesłanek rozstrzygnięcia organ dokonuje w oparciu o pojęcia normatywne niedookreślone, których wykładni musi dokonać w trakcie stosowania prawa w indywidualnej sprawie”. Decyzje te powinny każdorazowo opierać się na ustaleniu, jaki wpływ będzie miała konkretna inwestycja na chronione wartości danego obszaru zabytkowego²³. Podkreślić przy tym należy, że ciężar oceny tego, jakie działania będą miały wpływ na zabytek, spoczywa na organie konserwatorskim. Jak wskazuje bowiem orzecznictwo, zasada ochrony zabytków ma pierwszeństwo przed wieloma innymi aspektami, np. względami modernizacji przestrzennej lub wyższej jakości ruchu drogowego – tak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r.²⁴ Prymat interesu społecznego, jakim jest konieczność ochrony zabytków, widoczny jest również, co bardzo ważne, w sferze ekonomicznej. Interes finansowy właściciela, wyrażający się czy to w chęci zaoszczędzenia, np. na rodzaju używanych materiałów, w chęci wygenerowania zysku poprzez zwiększenie powierzchni użytkowych, czy też wreszcie wskazujący na brak odpowiednich środków na utrzymanie obiektu, nie może prowadzić do zniszczenia autentycznej substancji zabytkowej²⁵.

Zauważa się, że decyzja, która ma charakter uznaniowy, powinna zawierać takie uzasadnienia, aby nie było wątpliwości, że organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego. Na kanwie problemów konserwatorskich ugruntowała się linia orzecnicza wskazująca, że organ może odmówić pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku, jeśli np. mogą doprowadzić do zniszczenia zabytku lub spowodować uszczerbek dla wartości zabytku (art. 4 pkt 2 i 3 tej ustawy). W takich przypadkach musi jednak wykazać w uzasadnieniu,

że zagrożenie istnieje poprzez konkretne roboty budowlane lub zamierzenie ma skonkretyzowany negatywny wpływ na zabytek lub jego otoczenie. Tylko takie przedstawienie stanowiska sprawia, że jego decyzja nie jest uznawana za dowolną.

PROBLEMATYKA KONIECZNOŚCI DOSTOSOWANIA OBIEKTÓW UŻYTECZNOŚCI
PUBLICZNEJ OBJĘTYCH OCHRONĄ KONSERWATORSKĄ DO POTRZEB OSÓB ZE
SZCZEGÓLNYMI POTRZEBAMI W KONTEKŚCIE UZNANIA ADMINISTRACYJNEGO

Ważnym wyzwaniem, jakie pojawiło się ostatnimi laty przed organami konserwatorskim, jest wyważenie między możliwością zapewnienia dostępności do obiektów dla osób ze szczególnymi potrzebami a koniecznością kontynuowania ochrony zabytków pod względem konserwatorskim. Decyzja w zakresie dostosowania obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych zapada bowiem w ramach uznania administracyjnego, w granicach którego organ ma obowiązek wyważenia interesu indywidualnego i interesu społecznego oraz dokładnego wyjaśnienia zajmowanego stanowiska.

Wprowadzona w lipcu 2019 r. (a stosowana w znaczącej części od 2020 r.²⁶) ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁷ jest znaczącym krokiem na drodze do zniesienia barier architektonicznych w budynkach publicznych zarówno nowo powstających, jak i tych już użytkowanych. Wskazuje ona bowiem, że dostępność obiektów ma zapewnić wieloaspektowość. Ma uwzględniać dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6 ww. ustawy. Podstawowe wymagania w zakresie dostępności architektonicznej obejmują:

- 1) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
- 2) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
- 3) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
- 4) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego (odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym – art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.),
- 5) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.

Jak zauważa Aleksander Waszkielewicz, członek Rady Dostępności²⁸, „o ile do tej pory zdarzało się, że dostępność była traktowana jako coś, co mogło «przeszkadzać» w ochronie zabytków, to po nowelizacji – dostępność stała się swoistą

cechą każdego zabytku. Stwarza to pole do otwarcia nowego dialogu z urzędami konserwatora zabytków”²⁹. Ze stanowiskiem tym należałoby się zgodzić, zauważając jednak, że dialog ten może być wyzwaniem zarówno dla wojewódzkich konserwatorów zabytków, jak i dla projektantów.

W kontekście budynków już istniejących na pierwszy plan wybija się bowiem problematyka dostosowania tych obiektów, które pozostają pod szczególnym nadzorem z uwagi na ich ochronę konserwatorską – zarówno poprzez wpis do rejestru zabytków, jak i ujęcie w ewidencji, czy to wojewódzkiej, czy też gminnej.

Obecnie liczne instytucje użyteczności publicznej ulokowane są w obiektach objętych ochroną konserwatorską. Powyższe nie tylko podnosi prestiż instytucji, ale również zapewnia stałą opiekę nad budynkiem, co z konserwatorskiego punktu widzenia należy uznać za działanie pożądane.



1. Siedziba władz miasta Poznań – gmach przy pl. Kolegiackim, wybudowany pierwotnie dla zakonu jezuitów, <https://www.poznan.pl/mim/wortals/pictures/ump,pic1,1017,101227,272514,show2.jpg> [dostęp: 23.11.2022]

Seat of municipal authorities city of Poznań. Building at Kolegiacki square, constructed originally for Jesuit Order, <https://www.poznan.pl/mim/wortals/pictures/ump,pic1,1017,101227,272514,show2.jpg> [access: 23.11.2022]

Problem, jaki stwarza takie posadowienie instytucji, to często występujący brak ich dostosowania do wymagań osób ze szczególnymi potrzebami. Mowa tu zatem nie tylko o osobach poruszających się na wózkach, niewidomych czy niesłyszących, ale również matkach z małymi dziećmi czy osobach starszych. Istniejące w takich obiektach bariery architektoniczne – schody, wysokie progi czy wąskie przejścia – stanowią wyzwanie często na tyle znaczące, że w praktyce uniemożliwiają dostęp do pomieszczeń, a niekiedy i całych instytucji.

Część z aspektów dostosowawczych, przewidzianych ustawą o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, można wprowadzić bez głębokiej ingerencji w obiekt zabytkowy, np. poprzez wprowadzenie pętli indukcyjnych lub tyflografiki. Działania w tym obszarze najczęściej nie wymagają bowiem znaczącej ingerencji w strukturę zabytku i opierają się zazwyczaj na już istniejących instalacjach. Nie można pominąć jednak faktu, że niekiedy stosowanie tyflografiki w jaskrawych kolorach (co jest zalecane z uwagi na zwiększenie jej czytelności) może znacząco kontrastować z charakterem wnętrza. Powyższe jest jednak przykładem prostszych rozwiązań dostosowawczych.



2. Multimedialny terminal informacyjny na dworcu PKP w Katowicach, https://magazynterazpolska.pl/img/artykuly/1/2017_11/1-54.jpg [dostęp: 23.11.2022]
Multimedial information terminal in PKP (Polish Railroads) station in Katowice, https://magazynterazpolska.pl/img/artykuly/1/2017_11/1-54.jpg [access: 23.11.2022]

Niestety pokonanie największych barier architektonicznych wymaga szerszej zakrojonych działań w wielu płaszczyznach i pogłębionego współdziałania między właścicielem obiektu zabytkowego (inwestorem) a konserwatorem zabytków. Nieodłącznym elementem tego współdziałania jest również praca architekta, który poprzez opracowanie projektu wprowadza rozwiązania do obiektu tak, by spełniały one zarówno wizję właściciela, jak i były zgodne z wytycznymi konserwatorskimi.

Skala uznania konserwatorskiego, z jakim mamy do czynienia w przypadku dostosowywania przestrzeni do potrzeb osób niepełnosprawnych, znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2018 r.³⁰, w którym to zauważono, że nawet pomalowanie miejsc postojowych dla pojazdów osób nie-

pełnosprawnych jako inna czynność w granicach zespołu staromiejskiego wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Sąd, wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie, słusznie zauważył, że oznaczenie miejsc postojowych dla inwalidów (niezależnie, czy poziome, czy też pionowe) zmieni wygląd zabytku. Dokonując analizy tego stanu faktycznego, orzekający zwrócił jednak uwagę na fakt, opisywany już powyżej, że „organ konserwatorski dokonuje takiej oceny i wydaje decyzję nakazową, to swoje stanowisko powinien starannie uzasadnić nie tylko zgodnie z zasadą przekonywania stron i formalnymi wymogami uzasadnienia, ale również w sposób poddający się kontroli sądowej” oraz że „mógłby pomóc we wskazaniu miejsc mniej ekspozowanych, gdzie wprowadzenie takiego oznakowania nie zakłócałoby widoku na zabytki”.



3. Oznaczenie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na terenie miasta Białegostoku, <https://www.bialystokonline.pl/nowe-oznakowanie-miejsc-parkingowych-dla-osob-niepelnosprawnych,artykul,100144,1,1.html> [dostęp: 23.11.2022]

Parking place for disabled markings – City of Białystok, <https://www.bialystokonline.pl/nowe-oznakowanie-miejsc-parkingowych-dla-osob-niepelnosprawnych,artykul,100144,1,1.html> [access: 23.11.2022]

Powyższy wyrok, choć może dla wielu osób zdawać się nad wyraz silny w przekazie (powszechnie panuje bowiem akceptacja dla faktu, że miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych muszą być barwy niebieskiej), dobitnie pokazuje, jak daleko sięga uznanie administracyjne organów konserwatorskich.

Wraz z dużym zakresem tego uprawnienia na organie ciąży również duży obowiązek ważenia dwóch tak niezwykle czułych kwestii – ochrony dziedzictwa i dążenia do zapewniania wszystkim równych warunków korzystania z obiektów.

W mojej ocenie najistotniejszym aspektem dla wyważenia tych dwóch kwestii jest dobry projekt – szanujący obiekt i innowacyjnie patrzący na potrzeby jego użytkowników. Aktualnie w Polsce zazwyczaj dostosowuje się obiekt do funkcji, jaką ma pełnić, a nie szuka funkcji dla obiektu. Gdyby zmienić tę kolejność i rozpocząć działania na obiekcie od szukania funkcji dla obiektów zabytkowych, z pewnością proces projektowania i wykonawstwa przebiegałby znacznie sprawniej i z pożytkiem dla zabytku.

Pozostając jednak w obecnych realiach, trzeba mieć na względzie, że projektanci co do zasady dostosowują obiekt do pełnionych już przez nie funkcji. Jest to ważny aspekt procesu projektowego, bo tylko w indywidualnym przypadku, jak wskazuje ustawa o zapewnianiu dostępności, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej, podmiot ten ma możliwość zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny.

Ustawodawca posłużył się tu zwrotem „w indywidualnym przypadku”, co wskazuje na fakt, że zapewnienie dostępu alternatywnego może nastąpić tylko w konkretnych przypadkach, takich kiedy ostatecznie stwierdzono brak zapewnienia możliwości dostępu na zasadach ogólnych. Taki alternatywny dostęp może stanowić jedynie wyjątki od ogólnie przyjętych zasad ustawowych i nie powinien być stosowany gminnie.

4. Schodolaz jako przykład
zapewnienia dostępu
alternatywnego, [www.
windy-schodowe.pl/
poradnik/schodolazy/jak-
dziala-schodolaz/](http://www.windy-schodowe.pl/poradnik/schodolazy/jak-dziala-schodolaz/) [dostęp:
23.11.2022]

Staircrawler as example
of alternative Access,
[www.windy-schodowe.
pl/poradnik/schodolazy/
jak-dziala-schodolaz/](http://www.windy-schodowe.pl/poradnik/schodolazy/jak-dziala-schodolaz/)
[access: 23.11.2022]



W tym miejscu nie można jednak nie wspomnieć o treści art. 9 prawa budowlanego, które stanowi, że „w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – ograniczenia dostępności dla potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz nie może powo-

dować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych”.

Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków³¹ dopuszczająca różne rodzaje odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych nie może skutkować brakiem dostępności obiektu dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że na organach konserwatorskich w toku wydawania decyzji zezwalających na realizację prac, z uwagi na przyznaną im szeroką dozę uznania administracyjnego, ciąży duża odpowiedzialność. Konserwatorzy zabytków muszą bowiem samodzielnie, na podstawie swojej wiedzy eksperckiej, podejmować decyzje co do dopuszczalności poszczególnych działań. Każdorazowo, indywidualnie analizują przypadki wskazanych zabytków, oceniając proponowane rozwiązania projektowe nie tylko pod kątem dobra zabytku, ale również, tak jak wskazano powyżej, wyzwań współczesnego świata. Konieczność adaptacji obiektów do współczesnych celów i potrzeb, w tym potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, staje się obecnie coraz częstszym wyzwaniem wojewódzkich konserwatorów zabytków. Przyznane im uprawnienie do wydawania decyzji w ramach uznania administracyjnego umożliwia im realizację tego trudnego zadania i pogodzenie wszystkich wymaganych przepisami prawa aspektów.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Postępowanie administracyjne – ochrona zabytków – charakter decyzji o pozwoleniu na wykonanie prac mogących naruszać substancję lub wygląd zabytku. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 756/11, LEX/el. 2014.*
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, LEX/el. 2016, komentarz do art. 36.*
- Milewicz M., *Zabytkowy budynek a Dostępność Plus - bolączka koordynatora ds. dostępności, <https://www.lex.pl/koordynator-dostepnosci-jst-a-status-zabytku-budynku,13829.html>*
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, komentarz do art. 7.*
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz do art. 36, red. M. Cherka, LEX/el. 2010.*

PRZYPISY

- ¹ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 840, t. j. z dnia 19 kwietnia 2022 r. [dalej: u.o.z.o.z].
- ² Ustawa o ochronie dóbr kultury z dnia 15 lutego 1962 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 98 poz. 1150, t. j. z dnia 10 grudnia 1999 r.
- ³ Ustawa – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, t. j. z dnia 20 grudnia 2021 r.

- ⁴ Art. 9 ustawy – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, t. j. z dnia 20 grudnia 2021 r.
- ⁵ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 503 t. j. z dnia 2 marca 2022 r.
- ⁶ Art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 503 t. j. z dnia 2 marca 2022 r.
- ⁷ Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2021 r., poz. 735 t. j. z dnia 21 kwietnia 2021 r.
- ⁸ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. [dostęp: 8 VII 2022], komentarz do art. 7.
- ⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, LEX/el. 2016 [dostęp: 8 VII 2022], komentarz do art. 36.
- ¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt. II OSK 31/10, LEX nr 953062.
- ¹¹ *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, LEX/el. 2010 [dostęp: 8 VII 2022], komentarz do art. 36.
- ¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 756/11, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 64.
- ¹³ T. Bąkowski, *Postępowanie administracyjne – ochrona zabytków – charakter decyzji o pozwoleniu na wykonanie prac mogących naruszać substancję lub wygląd zabytku. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 756/11*, LEX/el. 2014 [dostęp: 8 VII 2022].
- ¹⁴ Treść projektu zmiany ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dostępna na stronie <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php> [dostęp: 8 VII 2022].
- ¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., sygn. akt. III ARN 55/94, LEX nr 9409.
- ¹⁶ Zgodnie z art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.
- ¹⁷ Art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
- ¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Po 346/20, LEX nr 3156695.
- ¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1607/21, LEX nr 3342778.
- ²⁰ Obowiązkowe elementy decyzji wskazuje art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
- ²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1856/19, LEX nr 3010095.
- ²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1926/16, LEX nr 523698.
- ²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1441/11, LEX nr 1232718.
- ²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1390/20, LEX nr 3157009.
- ²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1795/18, LEX nr 2689981.
- ²⁶ Rozdział 7 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami określający zasady wprowadzenia ustawy w życie.
- ²⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. z 2020 r. poz. 1062, t. j. z dnia 19 czerwca 2020 r.
- ²⁸ Jest to grupa ekspertów, reprezentujących różne środowiska, a także organy władzy publicznej, które mogą wprowadzić dostępność jako zasadę do różnych polityk publicznych.

- ²⁹ M. Milewicz, *Zabytkowy budynek a Dostępność Plus - bolączka koordynatora ds. dostępności*, <https://www.lex.pl/koordynator-dostepnosci-jst-a-status-zabytku-budynku,13829.html> [dostęp: 8 VII 2022].
- ³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2717/17, LEX nr 2575367.
- ³¹ Art. 9 ust 3 pkt ustawy – Prawo budowlane.

THE IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE DISCRETION GRANTED TO CONSERVATION
BODIES IN THE CONTEXT OF ACCESSIBILITY OF HISTORICAL MONUMENTS TO
PERSONS WITH SPECIAL NEEDS

The changes taking place in the modern world lead us to try and make it gradually architecturally accessible to everyone – including those who earlier were often not considered in the course of design works. The present study aims to discuss the necessity to take into account the needs of people with disabilities in the modernization of historical buildings. This article covers both theoretical – regarding the applicable legal regulations – and practical issues, analyzed on the basis of current problems. Confronting the provisions of the Act on the protection and care of monuments, the requirements of the construction law, and the expectations of people with special needs allows for a broader perspective as to universal design in historical buildings as well as the challenges which both designers and offices for the protection of monuments are currently facing.