

## Odpowiedzialność odszkodowawcza jako skutek wydania wadliwej decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków

JAKUB KOBYLIŃSKI


Kontynuując wątek zapoczątkowany w poprzednim wydaniu miesięcznika „Nieruchomości C.H.Beck”<sup>1</sup>, należałoby przybliżyć problematykę ściśle wiążącą się z dokonaniem wpisu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. Chodzi mianowicie o potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą organów wywołaną na skutek wydania nieprawidłowej decyzji o wpisie.

Często bywa tak, że właściciel zabytku nie jest zadowolony z faktu, że wojewódzki konserwator zabytków (dalej WKZ) wpisał jego nieruchomość do rejestru zabytków. Z praktyki wynika, że w takiej sytuacji właściciele nierzadko chwytają się wszelkich argumentów (tych słusznych, jak i mniej słusznych), aby podjąć skuteczną „obronę”. W Polsce niestety nadal pokutuje dość powszechne przekonanie, że bycie właścicielem zabytku niesie ze sobą jedynie problemy. Owszem, obowiązków wynikających z ustawy z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 710 ze zm.; dalej OchrZabU) w odniesieniu do zabytku jest dość sporo. Trzeba jednak pamiętać, że ma to swoje uzasadnienie. Pogodzenie interesu prywatnego (właściciela zabytku) i interesu społecznego (ogółu) nieraz przyprawia o ból głowy. Wydaje się jednak, że ich wyważenie jest możliwe, a posiadanie zabytku może również przynosić pewne benefity, jak chociażby możliwość ubiegania się o dofinansowanie inwestycji w zabytek ze środków publicznych (w postaci dotacji celowej z budżetu państwa lub dotacji z budżetu gminy). Jest zatem możliwe, aby sprawnie działający inwestor, podejmując się jakiegoś ciekawego projektu związanego z określonymi działaniami dotyczącymi zabytku, mógł liczyć na wsparcie jego dążeń konkretną sumą pieniędzy.

Wracając jednak do głównego wątku – podjęcie rzeczowej polemiki z organem na temat decyzji o wpisie do rejestru zabytków, jak wynikało z poprzedniego artykułu, w określonych przypadkach, nie tylko nie jest niemożliwe, ale bywa wręcz konieczne. Wobec tego wypada sobie zadać pytanie, co może się stać w przypadku, gdy decyzja o wpisie do rejestru rzeczywiście okaże się chybiona. Czy w grę mogą wchodzić roszczenia odszkodowawcze?

### Roszczenie odszkodowawcze

Przede wszystkim należy pamiętać, że merytoryczna wartość decyzji, a zarazem jej legalność, jest zależna od tego, czy rzeczywiście dany obiekt jest obiektem zabytkowym w pełnym tego słowa znaczeniu. Nie da się zaprzeczyć, że nie tylko z prawnego punktu widzenia przekroczenie przez organ swoich kompetencji może spowodować daleko idące niekorzystne skutki. Jeśli okazałoby się, że dysponent zabytku na skutek wydania przez organ decyzji poniesie szkodę, wówczas w grę wchodzi odpowiedzialność natury finansowej po stronie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W takim przypadku, ewentualne dochodzenie praw przez dysponenta zabytku następuje na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Niegdyś, droga do uzyskania odszkodowania wiodła przez regulację ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej KPA), co jednak od roku 2004 uległo zmianie i dziś jest już uregulowane w ustawie z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej KC)  w art. 417 KC i następnych. W grę wchodzi zatem roszczenia o charakterze cywilnoprawnym.

<sup>1</sup> J. Kobyliński, Wpis zabytku nieruchomego do rejestru zabytków – istota, procedura i najczęstsze błędy organów, *Nieruchomości C.H.Beck* Nr 12/2021, s. 4–8.

Wspomniana odpowiedzialność odszkodowawcza zasadza się na dwóch fundamentalnych przepisach, a mianowicie art. 417 i art. 417<sup>1</sup> KC. Pierwszy z przywołanych przepisów przewiduje, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa (§ 1).

Przed wszystkim przepis ten wskazuje, że jego uruchomienie (powstanie odpowiedzialności) jest zależne od istnienia **szkody**. Po drugie, musi to być szkoda związana z **wykonywaniem władzy publicznej**. Po trzecie, owo wykonywanie władzy publicznej może polegać zarówno na **działaniu, jak i zaniechaniu** (wydaje się, że w przypadku wpisu do rejestru zabytków mogłyby zaistnieć obydwa scenariusze). Po czwarte, przepis wskazuje, że podmiotem odpowiedzialnym za wyrządzenie szkody jest **Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego**. Zatem te podmioty będą adresatami roszczeń odszkodowawczych. Warto zatem w tym miejscu przyjrzeć się powyższym elementom składowym w interesującym nas kontekście.

## Przesłanki odpowiedzialności

Kluczowym elementem jest oczywiście powstanie szkody w związku z dokonaniem wpisu (lub nawet jego brakiem) do rejestru zabytków. Objasnienie tego elementu wymaga wyjaśnienia, że chodzi o klasyczną cywilistyczną koncepcję szkody obowiązującą na gruncie KC. Rozumie się przez nią uszczerbek w dobrach poszkodowanego polegający na różnicy między stanem tych dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie (wyrok SN z 11.7.1957 r., II CR 304/57, OSN Nr 3/1958, poz. 76).

Zgodnie z ogólną regułą, to poszkodowany, dochodząc odpowiedzialności władzy publicznej na gruncie art. 417 § 1 KC, będzie musiał przed sądem wykazać, że zaistniały przesłanki tej odpowiedzialności, a wśród nich niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Obok tego, trzeba wykazać także fakt poniesienia i wysokość szkody oraz adekwatny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy takim niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej a powstaniem szkody.

Słuszność ma *M. Cherka*, twierdząc, że gdy chodzi o wpis do rejestru zabytków powstanie odpowiedzialności majątkowej po stronie Skarbu Państwa warunkowane jest trzema przesłankami (ich jednoczesnym wystąpieniem):

- 1) przesłanki bezprawności decyzji o wpisie do rejestru,
- 2) przesłanki powstania szkody po stronie dysponenta obiektu, której dotyczy ww. decyzja,
- 3) przesłanki związku przyczynowego pomiędzy bezprawnością decyzji a powstaniem szkody<sup>2</sup>.

W przypadku gdy dochodzi do bezprawnego wpisu obiektu do rejestru zabytków, za działanie wojewódzkiego konserwatora zabytków odpowiada, co do zasady, Skarb Państwa, gdyż WKZ działa w pionie organów administracji rządowej.

Z kolei art. 417 § 2 KC reguluje inny szczególny przypadek odpowiedzialności organów za wyrządzoną szkodę. Przepis stanowi bowiem, że: „Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, **solidarną odpowiedzialność** za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”. W praktyce często zdarza się, że w ramach zawartego porozumienia administracyjnego niektóre zadania w imieniu WKZ wykonuje na określonym terenie (najczęściej danego miasta) Miejski Konserwator Zabytków (dalej MKZ). W takim przypadku rozkład ciężaru odpowiedzialności odszkodowawczej wygląda nieco inaczej, bowiem jeśli w sprawie działał MKZ, wówczas z przepisu wynika jasno, że za szkodę solidarnie odpowiada Skarb Państwa oraz jednostka samorządu terytorialnego, która powołała tego konkretnego MKZ.

Naprawienie szkody, o której mowa obejmuje zarówno poniesione straty (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści, które dysponent obiektu mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Jak się jednak wydaje ten drugi element będzie występować stosunkowo rzadko.

## Uzyskanie prejudykatu

Jednakże pod uwagę należy brać jeszcze jeden element, od którego zależy pociągnięcie do odpowiedzialności odszkodowawczej, a mianowicie uzyskanie, tzw. prejudykatu (gwoli wyjaśnienia – orzeczenia dotyczącego kwestii wstępnej). Z art. 417<sup>1</sup> § 2 KC wynika, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich

---

<sup>2</sup> *M. Cherka* (red.), Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Komentarz LEX 2010.

niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zatem skuteczne wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 417 KC wymaga uprzedniego uzyskania prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem indywidualnie oznaczonej decyzji (przesłanka bezprawności).

Uzyskanie prejudykatu może nastąpić w wyniku przeprowadzenia postępowania sędziowsko-administracyjnego lub w wyniku orzeczenia zapadłego na skutek wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia w rozumieniu przepisów KPA. Jeśli chodzi o pierwszą ścieżkę, prejudykat stanowić będzie orzeczenie sądu administracyjnego, w którym sąd uchylił decyzję (w całości lub części), stwierdził nieważność decyzji (w całości lub części) lub stwierdził wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Gdy chodzi o drugą ścieżkę, prejudykat stanowić będzie decyzja wydana w trybie wznowienia postępowania (art. 145 KPA i nast.) albo stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 KPA i nast.).

Jak nietrudno zauważyć, uzyskanie prejudykatu, co do zasady, dotyczy ostatecznych decyzji rozstrzygających daną sprawę. Niekiedy jednak może zdarzyć się tak, że możliwe będzie również wydanie prejudykatu w odniesieniu do decyzji nieostatecznej <sup>[10]</sup> (decyzji organu I instancji), gdy taka decyzja narusza prawo w sposób rażący. W takim wyjątkowym wypadku dochodzenie odszkodowania będzie dopuszczalne w oparciu nie o przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 KC, lecz o sam art. 417 KC. Taką ewentualność dopuszcza orzecznictwo: „Art. 417<sup>1</sup> § 2 KC dotyczy jedynie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie decyzji ostatecznych niezgodnych z prawem, natomiast nie odnosi się on do zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzjami nieostatecznymi. Zatem do oceny takiej odpowiedzialności może mieć zastosowanie art. 417 KC<sup>3</sup>. Przy czym należy zaznaczyć, że istnieją również poglądy jak i orzeczenia odmienne<sup>4</sup>. Wydaje się jednak, że więcej argumentów przemawia za tym, aby opowiedzieć się za pierwszym z przedstawionych poglądów.

Warto jednak podkreślić, że nie każdy rodzaj uchybień decyzji mechanicznie przesądza o tym, że decyzja kwalifikuje się do weryfikacji pod kątem, np. ewentualnego wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji. Oczywiście jest, że wady decyzji muszą mieć charakter znaczący, które należy oceniać pod kątem istnienia przesłanek wznowieniowych lub nieważnościowych.

## Identyfikacja szkody

Jeżeli zatem dysponent zabytku uzyska prejudykat w postaci odpowiedniego orzeczenia względem decyzji o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków, kolejnym fundamentalnym etapem dla uzyskania odszkodowania jest ustalenie (określenie) samej szkody. Jak zatem zidentyfikować szkodę w przypadku dokonania wpisu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków w oparciu o wadliwą decyzję administracyjną. Innymi słowy, na czym może polegać szkoda, o której mowa.

Dobrym przykładem (a w zasadzie całym zbiorem przykładów), który w praktyce może pojawić się dosyć często jest stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej określony obowiązek wiążący się z poniesieniem nakładów na zabytek w postaci, np. wykonania określonych prac konserwatorskich (nie jest również wykluczona możliwość stwierdzenia nieważności decyzji poprzedzającej, a mianowicie decyzji o wpisie do rejestru zabytków, choć nie zawsze stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji zależnej<sup>5</sup>). W takiej sytuacji wydaje się, że szkodą mogłaby być całkowita kwota wydatkowana na pokrycie kosztów prac wykonanych na skutek nieważnej decyzji. Natomiast z pewnością w takim przypadku, szkodę mogłaby stanowić kwota wydatkowana na pokrycie kosztów szczególnego rodzaju materiałów narzuconych w decyzji wykorzystanych do realizacji prac konserwatorskich.

Nie sposób w tym miejscu przewidzieć wszystkich możliwych konfiguracji stanów faktycznych, w jakich mogłaby wystąpić szkoda w podanym przykładzie. Wszystko zależy od indywidualnych okoliczności danej sprawy. Potencjalnie szkoda może się pojawić, w zasadzie, w każdej sytuacji, w której mamy do czynienia z władczym rozstrzygnięciem organu konserwatorskiego sprowadzającym się w istocie do narzucenia obowiązku wykonania określonych prac lub określonego zachowania względem zabytku.

Drugi zbiór, to potencjalne szkody związane z wydaniem decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 107a OchrZabU i nast.). Spektakularnym przykładem może być decyzja, o której mowa w art. 107d § 1 OchrZabU – rozpiętość potencjalnie grożącej kary jest olbrzymia od 500 do 50 000 zł. Przepis dotyczy nało-

<sup>3</sup> Wyrok SN – Izba Cywilna z 16.1.2015 r., III CSK 96/14, Legalis. Tak również wyrok SN – Izba Cywilna z 19.4.2006 r., V CSK 176/05, Legalis.

<sup>4</sup> Np. wyrok SN – Izba Cywilna z 19.11.2004 r., V CK 250/04, Legalis oraz A. Olejniczak, [w:] *Kidyba*, Komentarz, LEX.

<sup>5</sup> Zob. uchwała 7 sędziów NSA z 13.11.2013 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013/1/1 oraz wyrok NSA w Warszawie z 27.10.2016 r., II OSK 163/15, Legalis.

zenia kary na tego, kto bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków podejmuje działania, takie jak: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku, prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru, prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru, prowadzenie badań archeologicznych. Jeśli zatem okazałoby się, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest na tyle wadliwa, że można mówić o stwierdzeniu jej nieważności, wówczas po uprzednim uzyskaniu stosownego prejudykatu, szkodę stanowiłaby co najmniej kwota nałożonej administracyjnej kary pieniężnej (*damnum emergens*). Trudniej w tym przykładzie wyobrazić sobie wystąpienie szkody w postaci *lucrum cessans*, choć jednocześnie nie wydaje się to być niemożliwe. Pamiętać jednak należy o wykazaniu istnienia związku przyczynowego pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej a powstaniem szkody.

## Podsumowanie

W praktyce nierzadko zdarza się napotkać niezrozumiałe, nieuzasadnione lub ogólnie ujmując po prostu wadliwe decyzje o wpisie obiektu do rejestru zabytków. Jak widać z tego i poprzedniego artykułu warto, w niektórych przypadkach, tam gdzie decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest obciążona najpoważniejszymi wadami, podjąć polemikę z organem, a nawet dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Zdarzyć się bowiem może, że z powodu wadliwego działania organu dochodzi do przekroczenia uprawnień, co może wprost oznaczać realny uszczerbek dysponenta danego obiektu. Istnienie takiego zjawiska jest w sposób oczywisty niepożądane zarówno dla interesu prywatnego, jak i interesu społecznego, bowiem może wiązać się z poważnymi konsekwencjami finansowymi dla Skarbu Państwa. <sup>11</sup>