DOI: 10.31648/sp.12619

Konrad Kamiński
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-2499-8752
kkaminski@ur.edu.pl

Pozwolenie konserwatorskie jako potencjalne źródło zagrożenia dla wolności religijnej w ochronie zabytków sakralnych

Wstęp

Charakter decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[1] jest przedmiotem niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych. Niejednolitość ta dotyczy przede wszystkim kwalifikacji tego rozstrzygnięcia – jako decyzji uznaniowej bądź decyzji związanej[2]. Przyjęcie jednej z tych kategorii ma istotne konsekwencje na wielu płaszczyznach. Konsekwencje te są widoczne w sytuacji, gdy pozwolenie konserwatorskie odnosi się do zabytku pełniącego funkcję religijną. W takich przypadkach ujawnia się bowiem kolizja wartości konstytucyjnych, która nie występuje w odniesieniu do pozostałych zabytków. Z jednej strony wojewódzki konserwator zabytków realizuje obowiązek ich ochrony wynikający z Konstytucji RP (art. 5 i art. 6 ust. 1)[3], a także z u.o.z.o.z., z drugiej zaś strony kościoły i związki wyznaniowe korzystają z konstytucyjnie chronionej wolności religijnej (jako pochodnej jej kolektywnego wymiaru) i autonomii (art. 53 i art. 25 ust. 3 Konstytucji RP), które obejmują także prawo do swobodnego posługiwania się rzeczami służącymi kultowi religijnemu. Brak jasnych kryteriów, które określałyby, w jakim zakresie organ ma uwzględniać okoliczności wynikające z funkcji religijnej

[1] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568), dalej jako u.o.z.o.z. Stan prawny na dzień 8 kwietnia 2026 r.

[2] K. Zalasińska, Ł. Czwojda, [w:] K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 36 i zawarty tam wybór orzecznictwa.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

obiektu, może stwarzać ryzyko arbitralności rozstrzygnięć i prowadzić do nieproporcjonalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Zasada współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP i doprecyzowana w odniesieniu do dóbr kultury i zabytków w art. 25 ust. 1 Konkordatu[4], w art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[5] oraz w ustawach regulujących status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych wydaje się niewystarczająca wobec praktyki stosowania przepisów o ochronie zabytków. Obecny model, pozbawiony jednoznacznych wskazań dotyczących uwzględniania funkcji religijnej takich obiektów, uwidacznia braki w zakresie ochrony ich autonomii co do swobodnego zarządu miejscami kultu będącymi w ich dyspozycji. W konsekwencji organy konserwatorskie mogą pomijać znaczenie religijne obiektów sakralnych, mimo że ich funkcja religijna może stanowić jeden z koniecznych elementów rzutujących na wartość zabytkową danego obiektu.

Wobec tego decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawana na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w odniesieniu do zabytków, które pełnią jednocześnie funkcję religijną, nie powinna być traktowana jako decyzja uznaniowa ani decyzja związana, lecz jako decyzja oparta na luzie decyzyjnym, który może być wypełniany z uwzględnieniem konstytucyjnych gwarancji wolności religijnej. W obecnym kształcie pozwolenie konserwatorskie może stanowić potencjalne źródło nieproporcjonalnej ingerencji w chronione konstytucyjnie prawa i wolności, których podmiotem są także kościoły i związki wyznaniowe.

Celem niniejszego artykułu jest rekonstrukcja charakteru pozwolenia konserwatorskiego, identyfikacja ryzyk związanych z konstytucyjnie chronionymi wartościami wynikającymi z wolności religijnej oraz precyzyjna identyfikacja luki funkcjonalnej w przepisach, która prowadzi do braku obowiązku uwzględnienia funkcji religijnej w rozstrzygnięciach organów ochrony zabytków.

Uznanie administracyjne a luz decyzyjny

W doktrynie i w orzecznictwie uznanie administracyjne nie jest rozumiane w sposób jednolity. Rozróżnia się bowiem wąską i szeroką odmianę uznania administracyjnego. Jak pisze Paolo Janiszewski, dokonując syntezy stanowiska doktryny, „w ujęciu wąskim termin ów odnosi się do ostatniego

[4] Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318).

[5] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155).

etapu stosowania prawa i dotyczy wyłącznie skutków konsekwencji prawidłowo zinterpretowanego przepisu, z którego w toku wykładni organ administracji publicznej wywiódł w pełni kompletną normę prawną. W ujęciu szerokim natomiast uznanie administracyjne dotyczy także swobody interpretacyjnej przy stosowaniu zwrotów niedookreślonych, w tym klauzul generalnych"[6].

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto wąskie rozumienie uznania administracyjnego, poprzez jego odróżnienie od luzu decyzyjnego, który jest związany z wykładnią pojęć niedookreślonych i nie oznacza dowolności ich interpretacji przez organy dokonujące wykładni prawa, ale stanowi wyznaczone przez klauzule generalne i zwroty niedookreślone granice legalności działania administracji[7].

Stosowanie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych ma na celu zachowanie elastyczności przepisów w zmieniających się warunkach, a także każdorazowe dokonanie ich konkretyzacji w stosunku do zindywidualizowanego podmiotu. Konsekwencją tego jest także każdorazowy obowiązek uzasadnienia, dlaczego organ przyjął takie, a nie inne rozumienie określonego pojęcia w konkretnej sprawie, co jest wynikiem zasady informowania (art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego[8]).

Pojęcia niedookreślone w stosowaniu pozwolenia konserwatorskiego w świetle art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.

Problem zakwalifikowania rozstrzygnięcia jako decyzji uznaniowej bądź decyzji związanej ujawnia się w tzw. pozwoleniu konserwatorskim, które zostało uregulowane w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Jest to pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie szeregu prac przy zabytku, a także obiektach, które potencjalnie mogą być uznane za zabytek.

Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: 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;

---

[6] P. Janiszewski, *Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 20220, vol. 9(1), s. 104–105.

[7] E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 521.

[8] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań archeologicznych; przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; umieszczanie 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 2024 r., poz. 1130) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni; poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Jak wynika z przywołanej treści przepisu, zakres działań przy zabytku wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego jest szeroki i zasadniczo każde podejmowane działanie, którego przedmiotem jest zabytek może wymagać pozwolenia. Charakter działań właściciela zabytku wymagający uzyskania pozwolenia wskazuje na to, że szczególną troską ustawodawca otoczył substancję zabytku, a więc jego fizyczną formę oraz zapobieżenie jego destrukcji. Wydanie bądź odmowa wydania pozwolenia konserwatorskiego jest zasadniczym instrumentem, którym organ konserwatorski wypełnia swoje zadania wynikające z ochrony zabytków określone w art. 4 u.o.z.o.z., będącym otwartym katalogiem działań wchodzących w zakres ochrony. Katalog działań wymagających pozwolenia konserwatorskiego określony w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. ma charakter otwarty, na co w szczególności wskazuje art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z.o.z., w którym wyraźnie uregulowano, że pozwolenia takiego wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni.

Można zatem zidentyfikować trzy zasadnicze pojęcia niedookreślone, które organ powinien brać pod uwagę przy wydawaniu polecenia konserwatorskiego. Są to: wartość zabytkowa, naruszenie substancji zabytku wpisanego do rejestru i zmiana wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Pierwsze z nich, czyli wartość zabytkowa, jest jednym z elementów definicji zabytku (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.). Ustawodawca precyzuje, że na tę wartość

składa się wartość historyczna, artystyczna lub naukowa. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to kategoria ocenna, zależna w dużej mierze od dorobku wypracowanego na gruncie teorii konserwatorskich. Obowiązkiem organu jest takie skonkretyzowanie tej wartości, które w sposób niebudzący wątpliwości uzasadniałoby rozstrzygnięcie podejmowane w warunkach art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Uzasadnienie to musi być przekonujące, w związku z czym za niewystarczające należy uznać oparcie uzasadnienia o ogólnikowe wskazanie typu „z uwagi na wartość zabytkową”[9].

Wykładnia pojęć niedookreślonych naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru powoduje istotne zawężenie swobody decyzji organu wydającego pozwolenie. Substancję zabytku należy bowiem rozumieć jako materialną postać zabytku, z tym co pozostało z przeszłości, bez względu na stan jego zachowania[10]. Jej naruszeniem natomiast byłaby każda nieodwracalna ingerencja fizyczna w ten stan. Zmiana wyglądu jest natomiast pojęciem szerszym, ponieważ może nie ingerować w żaden sposób w substancję zabytku, lecz przyczynić się do ingerencji w sposób zmieniający odbiór zewnętrzny zabytku, np. poprzez umieszczenie reklam, zmianę ekspozycji poszczególnych elementów, zabudowę otoczenia itp.

Charakter pozwolenia konserwatorskiego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Problem określenia charakteru decyzji wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. widoczny jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzecznictwie przez długi czas dominowały dwa poglądy. Pierwszy pogląd kwalifikował tę decyzję jako decyzję związaną[11]. Pogląd ten argumentowano tym, że wydanie pozwolenia na wykonanie prac nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, lecz w każdej sytuacji organ ten musi dokonać szczegółowej analizy podejmowanego rozstrzygnięcia biorąc pod uwagę wszystkie aspekty, które w zabytku są warte zachowania. Organ jest więc związany definicją zabytku i tym, co w jego substancji zasługuje na ochronę, a także przez istniejący dla danego obszaru miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym są zawarte szczegółowe uwarunkowania ochrony tego zabytku[12].

---

[9] Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia z 23 lipca 2024 r. o postulowanych zmianach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, RL.460.11.2024.

[10] A. Maziarz, *Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych*, „Prawo i Więź” 2025, nr 1(54), s. 493.

[11] Zob. np. wyroki NSA: z 26 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 756/11; z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2736/12; z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2041/14.

[12] Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 451/16.

Drugi pogląd wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych przyznawał pozwoleniu konserwatorskiemu charakter uznaniowy[13]. Argumentacja opierała się na tym, że wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony do dokonania oceny przesłanek rozstrzygnięcia na podstawie pojęć niedookreślonych, przez co jest zmuszony każdorazowo dokonać wykładni tych pojęć w indywidualnej sprawie, a sam przepis art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. jest traktowany jako norma kompetencyjna, która upoważnia organ do wydania decyzji w danej sprawie[14].

Najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego stara się pogodzić ze sobą te dwie antagonizujące linie orzecznicze. Nie określa się w nim wprost charakteru decyzji, uważając, że nie jest to decyzja ani w pełni związana, ani w pełni uznaniowa. W wyroku z 16 października 2024 r., sygn. akt II OSK 78/22[15] Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie jest to decyzja związana, ponieważ organ nie ma obowiązku udzielić pozwolenia na budowę tylko dlatego, że inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Organ sam musi ocenić, jaki wpływ zamierzone prace przy zabytku wywrą na jego wartość, co w zasadzie oznacza, że wojewódzki konserwator zabytków może odmówić wydania pozwolenia, nawet gdyby zakres prowadzonych prac był zgodny z planem miejscowym.

Jak podkreśla dalej Naczelny Sąd Administracyjny, nie jest to także decyzja w pełni uznaniowa, bowiem wojewódzki konserwator zabytków, mimo że dysponuje luzem decyzyjnym, to jednak wybór między wydaniem pozwolenia a jego odmową nie jest swobodny, lecz uwarunkowany obiektywnymi faktami, takimi jak stan zachowania zabytku, możliwościami zachowania wartości zabytku czy opiniami specjalistycznymi[16]. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny przyznaje więc organowi luz decyzyjny, ale nie utożsamia go z uznaniem administracyjnym.

Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że dotyczy *de facto* dwóch etapów stosowania prawa. Z luzem decyzyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca posługuje się pojęciami niedookreślonymi, a organ jest obowiązany do dokonania ich wykładni w indywidualnie określonym przypadku. Uznanie administracyjne następuje natomiast w fazie końcowej, gdy organ podejmuje decyzję na ostatnim etapie stosowania prawa, a więc określa skutki przyjętej wykładni pojęć niedookreślonych w danym stanie faktycznym[17]. Przekładając

---

[13] Zob. np. wyroki NSA: z 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1441/11; z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2709/12; z 4 września 2015 r., sygn. akt II OSK 135/14.

[14] Zob. wyroki NSA: z 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1202/14; z 13 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1951/18.

[15] Wyrok NSA z 16 października 2024 r., sygn. akt II OSK 78/22.

[16] Jak w przedmiotowej sprawie opinią Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

[17] K. Zalasińska *Recenzja książki Tomasza Sienkiewicza „Pozwolenie w ochronie zabytków"*, „Santander Art and Culture Law Review" 2016, nr 2, s. 286.

to na ochronę zabytków, należy stwierdzić, że organ posiada luz decyzyjny w interpretacji pojęć niedookreślonych, których ustawodawca używa bardzo często w normach dotyczących ochrony zabytków. Dokonując ich wykładni przy takim samym stanie prawnym, ale przy różnych stanach faktycznych, może dojść do innych wniosków. Ostatecznie jednak to organ musi wybrać jedno z dwóch rozstrzygnięć, tj. udzielić pozwolenia albo odmówić jego wydania. Zachodzi tutaj pewien element uznania administracyjnego, ale nie wyraża się on w pełni, ponieważ organ jest związany wykładnią pojęć nieostrych, której dokonał na wcześniejszym etapie.

Wolność religijna jako konstytucyjny kontekst decyzji konserwatorskich

Powyższe rozważania mają zasadnicze znaczenie dla zabytków pełniących jednocześnie funkcję religijną. Analiza decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. nie może bowiem abstrahować od konstytucyjnych wartości związanych z wyznawaniem religii, w sytuacji gdy przedmiotem ochrony jest miejsce kultu lub inny zabytek o charakterze religijnym. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy w Polsce znaczną część zasobu zabytków ma taki właśnie charakter. Skutkiem tego jest to, że wiele działań organów administracji wchodzi w kolizję z wolnością religijną gwarantowaną zarówno w Konstytucji RP, jak i w międzynarodowych konwencjach. Wolność sumienia i religii jest zapewniona każdemu i obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania jej indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie poprzez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Najistotniejszą normą z punktu widzenia podejmowanej problematyki jest ta wynikająca z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP. Zagwarantowano w niej bowiem, że wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących.

Wolność religijną należy rozumieć przede wszystkim jako wolność w wymiarze indywidualnym, ale też jako wolność w wymiarze kolektywnym, ponieważ jednostka znaczną część realizacji swoich uprawnień wynikających z wolności religijnej realizuje poprzez działanie we wspólnocie. W doktrynie przyjmuje się, że ochrona konstytucyjna rozciąga się na instytucjonalne funkcjonowanie kościołów i związków wyznaniowych, które są niejako gwarantem możliwości realizacji wolności w wymiarze kolektywnym[18].

[18] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 69.

Wskazanie, że posiadanie świątyń i innych miejsc kultu jest uzależnione od potrzeb ludzi wierzących, oznacza, że ochrona nie dotyczy wyłącznie prawa posiadania tych obiektów, ale także przede wszystkim realnej możliwości korzystania z nich zgodnie z ich funkcją. Korzystanie to obejmuje zarówno dostępność obiektu dla wiernych, jak i jego funkcjonalne przystosowanie do sprawowania kultu, który byłby zgodny z doktryną danej wspólnoty religijnej. Na tym tle decyzje konserwatorskie mogą wywierać istotny wpływ, jeżeli ich treść prowadziłaby do ograniczenia sposobu korzystania z obiektu sakralnego w takim stopniu, który znacząco utrudniałby lub uniemożliwiał realizowanie pierwotnej funkcji tego obiektu.

Istotne znaczenie ma także przymiot autonomii przysługujący kościołom i związkom wyznaniowym, który przejawia się poprzez prawo do tworzenia własnego prawa wewnętrznego regulującego sprawy immanentnie związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych bez ingerencji państwa. Jak podaje Paweł Borecki, są to zwłaszcza m.in. kwestie doktrynalne oraz zasady sprawowania obrzędów i udzielania posług religijnych[19]. Skoro więc sprawowanie obrzędów należy do prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, a z drugiej strony obrzędy te są sprawowane w świątyniach i miejscach kultu, do których gwarancje daje Konstytucja RP w art. 53 ust. 2, to ignorowanie prawa wewnętrznego, które te obrzędy reguluje przy pozwoleniu na prace związane z tym miejscem, stoi w konflikcie z funkcjonalną wykładnią tego przepisu.

Trudność tak zidentyfikowanego przypadku wzmacnia uzasadniony pogląd, że organy państwa nie mogą same dokonywać wykładni prawa wewnętrznego i stosować go w swoich rozstrzygnięciach. Normy ten nie należą bowiem do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i – jak wskazuje Marek Bielecki – co do zasady nie mogą wpływać na treść prawa powszechnie obowiązującego ani być podstawą regulowania stosunków horyzontalnych w obrocie powszechnym[20]. Wobec tego konieczna jest współpraca organów konserwatorskich z kościołami i związkami wyznaniowymi, do której uprawniają zarówno normy konstytucyjne (art. 25 ust. 3), konkordatowe (art. 25 ust. 1), a także przepisy rangi ustawowej, zarówno z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 17), jak i poszczególne ustawy partykularne regulujące pozycję kościołów i związków wyznaniowych w sposób indywidualny[21]. Jak podkreśla Andrzej Moś w analizie dotyczącej zasad relacji

[19] P. Borecki, *Autonomia kościołów i związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15, s. 87.

[20] M. Bielecki, *Oddziaływanie norm wewnętrznych kościołów i innych związków wyznaniowych na prawo polskie. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2021 r. – II CA 672/21*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2022, t. 14, s. 18.

[21] Zob. art. 51 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o Stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 154); art. 38 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r.

między państwem a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury, jedynie ścisła współpraca oparta na jasnym podziale kompetencji wynikających z zasad tych relacji gwarantuje skuteczną ochronę tych dóbr[22]. Z tezą tą należy się zgodzić, rozszerzając ją na pozostałe kościoły i związki wyznaniowe w myśl zasady równouprawnienia.

Funkcja religijna zabytku jako element wypełnienia luzu decyzyjnego

Organ konserwatorski, w tym przypadku wojewódzki konserwator zabytków, nie może być jednak zależny tylko od chęci współpracy kościołów i związków wyznaniowych w tym zakresie, lecz konieczne jest, aby dla tak ważnej dziedziny, jaką jest ochrona dziedzictwa[23], miał możliwość samoistnego działania. Sama funkcja religijna obiektu może być rozpoznawana przez organy państwowe bez konieczności odwoływania się do prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, jednakże dla efektywnego uwzględnienia zakresu funkcji religijnej takich obiektów należałoby postulować zdefiniowanie jej przez prawodawcę wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, a także podanie tych ustaleń do publicznej wiadomości[24]. Brak takiej inicjatywy ze strony podmiotów konfesyjnych nie uprawnia organu do abstrahowania od konsekwencji tego, że zabytek jest jednocześnie miejscem kultu religijnego. Przeciwnie, okoliczność ta zmienia kontekst ważenia wartości i doboru środków ochrony. Zabytki te podlegają bowiem ochronie prawnej

---

o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r., Nr 66, poz. 287); art. 27 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 479); art. 31 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 480); art. 26 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 481); art. 27 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 254); art. 15 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 324); art. 25 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 482); art. 22 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 252); art. 24 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 253).

[22] A. Moś, *Zasady relacji między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Gdańsk 2021, s. 254–255.

[23] Świadczy o tym umieszczenie przepisów dotyczących ochrony narodowego dziedzictwa kulturalnego już w art. 5 i 6 Konstytucji RP.

[24] Zob. A. Moś, op. cit., s. 221.

realizowanej na co najmniej dwóch płaszczyznach. Tytułem przykładu w doktrynie dotyczącej zabytków sakralnych Kościoła katolickiego podaje się, że zabytki podlegają prawu kanonicznemu, w tym kościelnemu prawu administracyjnemu oraz prawu publicznemu, których współistnienie oddziałuje na sposób korzystania z obiektu[25]. Zabytki te mają więc o wiele bardziej zróżnicowany reżim ochronny, co powoduje, że nie zawsze musi być konieczne stosowanie takich samych instrumentów prawnych do tego typu zabytków, jak do innych, które takiemu reżimowi nie podlegają.

Rozróżnienie uznania administracyjnego od luzu decyzyjnego wymaga zidentyfikowania elementów, którym organ może ten luz decyzyjny wypełnić. Jeszcze raz wypada przypomnieć, że luz decyzyjny nie jest dowolnością, lecz prawnie zakreśloną przestrzenią wyboru, którą należy ukierunkowywać na podstawie wartości i zasad systemu prawa, a nie wyłącznie na podstawie ocen celowościowych organu[26]. O ile w przypadku zabytków niemających żadnych związków z religią i niebędących w ogóle miejscami kultu religijnego wskazówki zawarte w u.o.z.o.z. są wystarczające, o tyle fakt, że dany obiekt ma jeszcze znaczenie religijne i posiada warstwę *sacrum*, wymaga od organu wydającego decyzję szczególnej ostrożności w stosowaniu prawa. Należy stwierdzić, że brak w u.o.z.o.z. odniesienia do tej kategorii zabytków w znaczącym stopniu utrudnia działanie organu i podejmowanie właściwych rozstrzygnięć. Jak już wskazano, zabytki sakralne funkcjonują równocześnie w reżimie ochrony publicznoprawnej oraz w wewnętrznych porządkach normatywnych kościołów i związków wyznaniowych, co generuje sytuacje kolizyjne wymagające szczególnie starannego podejścia[27]. Odniesienia do tego, jak należy w tej sytuacji postępować, istnieją w ustawach indywidualnych określających status prawny poszczególnych związków wyznaniowych, w Konkordacie oraz w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W tym kontekście najbardziej szeroki wydaje się ustawowy postulat współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie ochrony, konserwacji, udostępniania i upowszechniania dóbr kultury o charakterze religijnym, który może pełnić niejako funkcję „łącznika" między reżimem konserwatorskim

[25] P. Bijak, *Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda*, „Cywilizacja i Polityka" 2019, t. 17, nr 17, s. 260. Z tym zastrzeżeniem, że kościelne prawo administracyjne należy uznać za część prawa kanonicznego.

[26] Zasadniczą kwestią jest ustalenie właściwego stanu faktycznego, a więc w tym wypadku dokładne zindywidualizowanie i określenie przedmiotu ochrony jakim jest zabytek. Organ, wypełniając luz decyzyjny, może kierować się regułami celowości, odwoływać się do *ratio legis* i *ratio iuris*, wykorzystywać klauzule odsyłające w odniesieniu do klauzuli dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP, a także odwoływać się do słusznego interesu obywateli zawartego w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego w taki sposób, aby możliwie najpełniejszym zakresie zrealizować zasadę prawdy obiektywnej. Zob. W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 3, s. 30–31.

[27] P. Bijak, op. cit., s. 260.

a wymogami kultu[28]. Jednakże brak jakiegokolwiek odwołania do tej kategorii w u.o.z.o.z., będącej podstawowym aktem prawnym związanym z ochroną zabytków, na którym opiera się działalność wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powodować istotne utrudnienie w jego działalności, a przynajmniej utrudnione możliwości wszechstronnego rozważenia podstaw wydawanych decyzji w stosunku do zabytków będących jednocześnie miejscami kultu religijnego. Nawet jeżeli przyjąć za podstawę przywoływane już wcześniej regulacje znajdujące się w ustawach partykularnych, to należy stwierdzić, że uregulowania te są na tyle ogólnikowe, iż trudno jest na ich podstawie wyciągnąć wnioski co do właściwego postępowania organów konserwatorskich starających się wypełnić pojęcia niedookreślone. Tym większe znaczenie mają standardy konstytucyjne i konwencyjne jako treści tworzące kontekst wypełnienia niedookreślonych pojęć w sprawach, w których ingerencja organów państwowych dotyka praktyk religijnych realizowanych w zabytku[29].

Nie zmienia to jednak faktu, że organ konserwatorski, dokonując przypisania zindywidualizowanego znaczenia pojęć zawartych w definicji zabytku, a przede wszystkim analizując wartości tych przedmiotów określonych w ustawie, musi sięgnąć do podstaw wynikających z charakteru religijnego tych przedmiotów. Treść art. 53 Konstytucji RP nie jest bowiem tylko deklaracją, ale realną gwarancją wolności religijnej, która przysługuje zarówno w sposób indywidualny, jak i kolektywny. Wobec tego treść ta powinna w określony sposób przekładać się na rozstrzygnięcia administracyjne, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi korzystanie z obiektów mających funkcję religijną.

Ostatecznie kwestia dopuszczalności wydawania pozwolenia konserwatorskiego sprowadza się do testu proporcjonalności, który musi uwzględniać także funkcję religijną zabytku. Standardowy test proporcjonalności polega na postawieniu trzech pytań i dokonania próby odpowiedzi na nie – po pierwsze, czy ograniczenie ma podstawę ustawową; po drugie, czy służy ono legitymowanemu celowi; po trzecie, czy potencjalna ingerencja organów publicznych jest proporcjonalna *sensu stricto*.

---

[28] Art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi, że „państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury". Podobne unormowania istnieją także w innych ustawach partykularnych. Szerzej zob. J. Reszczyński, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko" 2022, nr 2(10), s. 61–63.

[29] Mimo że ta ingerencja może mieć oparcie ustawowe, tak jak w tym przypadku w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co jest legitymowanym celem, to jednak zawsze istnieje możliwość kontroli, czy w konkretnym przypadku zachowano proporcjonalność w odniesieniu do wolności uzewnętrzniania religii. Zob. wyrok ETPC z 24 maja 2016 r. w sprawie *Affaire Association de Dolidarite ave les Temoin de Jehovah et Autres przeciwko Turcji*, sygn. 36915/10, § 103.

O ile na pierwsze dwa pytania odpowiedź może być twierdząca, ponieważ istnieje podstawa ustawowa, którą jest art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., a także legitymowany cel, którym jest ochrona dziedzictwa kulturowego, o tyle na trzecie pytanie nie można udzielić odpowiedzi twierdzącej, jeżeli organ w żaden sposób nie bierze pod uwagę funkcji religijnej takiego obiektu. W standardzie prawnomiędzynarodowym kluczowe jest bowiem nie tylko istnienie legitymowanego celu, lecz także wykazanie „konieczności" ingerencji[30]. Jeżeli organ całkowicie abstrahuje od aspektu religijnego, trudno jest mówić o jakiejkolwiek proporcjonalności w ścisłym sensie. W ramach proporcjonalności *sensu stricto* konieczne jest bilansowanie korzyści zastosowanego środka z ciężarami w sferze praw i wolności, a pominięcie jakiegokolwiek dobra po stronie jednostki lub wspólnoty prowadzi do błędnego wyniku testu[31].

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, decyzje konserwatorskie wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. nie są ani typowo związane, ani typowo uznaniowe, ale mieszczą się w kategorii tzw. luzu decyzyjnego, który każdorazowo wymaga analizy przez organ wszystkich okoliczności rozstrzyganej sprawy i wypełnienia niedookreślonych pojęć w sposób kazuistyczny dostosowany do konkretnego przypadku. Po drugie, luz decyzyjny w przypadku zabytków pełniących jednocześnie funkcję religijną musi być wypełniany nie tylko kryteriami ochrony zabytków, ale także kryteriami związanymi z gwarancjami wolności religijnej, w których to organ ochrony zabytków powinien stosować zasady relacji państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, w tym przede wszystkim zasadę współdziałania określoną w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Po trzecie, praktyka organów konserwatorskich powinna iść w kierunku bardziej przejrzystego bilansowania wartości ochrony dziedzictwa kulturowego i wolności religijnej w ten sposób, aby ochrona zabytków nie prowadziła do nieproporcjonalnego ograniczania ich funkcji religijnej.

Zasadniczym wnioskiem jest natomiast stwierdzenie, że ochrona dziedzictwa kulturowego i wolność religijna nie muszą się wzajemnie wykluczać. Kluczowe jest bowiem takie stosowanie prawa, które pozwoliłoby na ich harmonijne współistnienie. Decyzje konserwatorskie oparte na luzie decyzyjnym są tu szczególnie wrażliwym obszarem i dlatego wymagają sformułowania jasnych kryteriów, którymi posługiwałby się organ, wykonując swoje kompetencje.

---

[30] Wynika to z literalnego brzmienia art. 9 ust. 2 Europejskiej konwencji praw człowieka.

[31] M. Michalska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawo-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022, t. 14, nr 2, s. 88–89.

Wykaz literatury

Bielecki M., *Oddziaływanie norm wewnętrznych kościołów i innych związków wyznaniowych na prawo polskie. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2021 r. – II CA 672/21*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2022, t. 14.

Bijak P., *Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda*, „Cywilizacja i Polityka" 2019, t. 17, nr 17.

Borecki P., *Autonomia kościołów i związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15.

Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 3.

Janiszewski P., *Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2020, vol. 9(1).

Maziarz A., *Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych*, „Prawo i Więź" 2025, nr 1(54).

Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Michalska M., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawno-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022, t. 14, nr 2.

Moś A., *Zasady relacji między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Wyd. UG, Gdańsk 2021.

Reszczyński J., *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko" 2022, nr 2(10).

Ura E., *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, WPIA UWr, Wrocław 2016.

Zalasińska K., *Recenzja książki Tomasza Sienkiewicza „Pozwolenie w ochronie zabytków"*, „Santander Art and Culture Law Review" 2016, nr 2.

Zalasińska K., Czwojda Ł., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2025.

Summary

Conservation permit as a potential threat to religious freedom in the protection of sacred monuments

Keywords: administrative law, conservation permit, protection of cultural heritage, religious freedom, church autonomy, administrative discretion.

A permit issued by heritage protection authorities is one of the most authoritative forms of administrative action in the field of cultural heritage protection. The Act on the Protection and Care of Monuments provides a non-exhaustive list of situations in which such a permit is required. Decisions made on this basis are taken within a margin of discretion, primarily based on criteria derived from the statutory definition of a monument. In the

case of sacred monuments, this process is particularly important due to the constitutional protection of values related to religious freedom. This article analyses the heritage authority permit as a potential source of interference with religious freedom in relation to sacred monuments and assesses whether the current model of exercising heritage protection powers ensures compliance with the principle of proportionality. The analysis concludes that failing to consider the religious function of a monument when exercising discretion may result in disproportionate interference with religious freedom. Therefore, consideration of this function is necessary to ensure the proportionality of decisions issued by heritage protection authorities, as well as to achieve a comprehensive balancing of the values embodied in a given monument.