

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) – Delegaturę w Rzeszowie wskazały na lata zaniedbań w gospodarowaniu nieruchomościami zabytkowymi przez ich publicznych właścicieli – Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

Kompleksy dworskie i pałacowe, spichlerze czy zabudowania gospodarcze – przejęte kiedyś przez Państwo Polskie m.in. na mocy tzw. dekretu o reformie rolnej z dnia 19 stycznia 1945 – latami popadały w ruinę, a nieraz były całkowicie dewastowane w związku z bieżącymi potrzebami Państwa.

Raport NIK z marca 2010 roku o wynikach kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004-2008 powinien stanowić przede wszystkim początek szerszej dyskusji na temat działań organów ochrony konserwatorskiej w Polsce, dotyczącej nie tylko własności publicznej, ale także instrumentów prawnych stosowanych przez organy administracyjne wobec inwestorów prywatnych. Problem dotyczy zarówno objętych raportem NIK pałaców i dworów, jak również znacjonalizowanych browarów i fabryk, odzyskanych lub odkupionych przez podmioty prywatne.

Praktyka pokazuje, że organy ochrony konserwatorskiej bywały zazwyczaj pobłażliwe wobec stosowania przepisów Ustawy o ochronie dóbr kultury (a następnie Ustawy o ochronie zabytków) przez właściciela publicznego. Z kolei z chwilą, gdy zabytek trafiał w ręce prywatne aktywność organów wzrastała kilku – lub kilkunastokrotnie, nie prowadząc jednak do wymiernych efektów. Tworzenie papierowej iluzji realizacji działań – przy jednoczesnym lęku konserwatora przed podejmowaniem decyzji, które mogą być przez kogokolwiek zakwestionowane – prowadzi do dalszej dewastacji zabytkowych budynków. Nie należy przy tym zapominać, że podmiotami prywatnymi ponoszącymi ciężar odpowiedzialności za wieloletnie zaniedbania Państwa są nieraz spadkobiercy byłych właścicieli, którym – po latach sądowych batalii o reprivatyzację – udało się odzyskać niewielką część dawnych majątków ziemskich.

#### **Brak środków finansowych – argument tylko dla właścicieli publicznych**

Przykład naruszania zasady równego traktowania podmiotów publicznych i prywatnych jest związany z jednym z zespołów dworskich w Polsce południowej. Przejęty na mocy wspomnianego wyżej Dekretu o reformie rolnej, latami popadał w ruinę. Jeszcze w latach 1945-1960 wycięto większość drzew zespołu parkowego, a w otoczeniu powstawały – budowane w zależności od potrzeb i bez uzyskiwania jakichkolwiek wytycznych czy zaleceń konserwatorskich – brzydkie, tymczasowe budynki gospodarcze. Jednocześnie organy konserwatorskie przez kilkadziesiąt lat nie domagały się remontu lub zabezpieczenia budynku, akceptując uzasadnienie ówczesnego właściciela, że prace te nie mogą być realizowane z powodu braku środków w publicznym budżecie. Tymczasem budynek był wynajmowany na lokale mieszkalne i usługowe, przynosząc wymierne korzyści materialne. Nie raziła także nieestetyczna zabudowa otoczenia.

Po 2002 roku spadkobiercom byłych właścicieli udało się odzyskać zespół dworski. W tym momencie widocznie wzrosła aktywność administracyjna wojewódzkiego konserwatora zabytków. W ciągu kilku lat wydana została seria administracyjnych nakazów natychmiastowego kompleksowego remontu oraz dodatkowa kaskada pism grożących wystąpieniem do prokuratury w związku ze stwierdzonymi zaniedbaniami. W tej sytuacji właściciele zrezygnowali z toczenia kolejnych batalii prawnych i sprzedali odzyskany majątek w ręce kolejnego inwestora.

#### **Skok na kasę inwestora**

Na szczególne trudności napotyka inwestor prywatny, który nabywając nieruchomość zabytkową gotowy jest ponieść nawet znaczne nakłady finansowe na przywrócenie świetności budynkowi – ale pod warunkiem przystosowania obiektu do pełnienia funkcji współczesnych. Organy ochrony konserwatorskiej często traktują takiego inwestora jak przeciwnika, a – w najlepszym razie – przyszłego właściciela skansenu, który powinien nie tylko odrestaurować obiekt, ale przede wszystkim odtworzyć w pełni jego funkcje sprzed kilkudziesięciu lat, wraz z wyposażeniem i otoczeniem.

Niestety, plany przystosowania zabytku do pełnienia funkcji użytkowych lub zabudowy jego otoczenia spotykają się z tak rygorystycznymi wytycznymi konserwatorskimi, że praktycznie wykluczone jest inne niż muzealne użytkowanie obiektów. W takich sytuacjach organy administracji publicznej nie biorą pod uwagę dwóch istotnych z punktu widzenia

właściciela prywatnego czynników. Po pierwsze, nawet najbardziej rygorystyczna decyzja administracyjna nie skłoni inwestora do realizacji przedsięwzięcia, które nie zapewni zwrotu nakładów na rewaloryzację obiektu. Po drugie, opłacalność inwestycji jest przecież oceniana także przez banki, do których zwraca się inwestor o dodatkowe współfinansowanie projektu. Niestety lekceważenie powyższych faktów przez konserwatora prowadzi do wydawania drakańskich wytycznych, a jedyną drogą dla inwestora prywatnego staje się rezygnacja z jakichkolwiek zamierzeń. Efekt? Decyzja powiększa zasoby makulatury, a obiekt albo popada w dalszą ruinę albo jest sprzedawany na rzecz podmiotu, który ma mniejsze skrupuły zarówno wobec decyzji administracyjnych, jak i wobec historii.

### **Efekt „studni bez dna”**

Przykładem jeszcze dalej idących błędów organów administracji jest nagła ambicja naprawienia kilkadziesiąt lat zaniedbań poprzednich posiadaczy (Państwa lub gminy) przez próbę zmuszenia nowego właściciela prywatnego do pełnego odrestaurowania zabytku, zniszczonego nawet w 80-90%. Oznacza to w praktyce administracyjny nakaz pełnej odbudowy ruin, pod pretekstem przeprowadzenia zachowawczych prac konserwatorskich, w dodatku odbudowy według dowolnie wybranego przez organ okresu historycznego. Orzecznictwo sądów administracyjnych dostarcza wielu przykładów na to, że tego typu nakazy nie wytrzymują sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Pojawia się jednak pytanie, dlaczego inwestor – który przecież kupuje nieruchomość zabytkową licząc się ze zwiększonymi wydatkami oraz mając przy tym możliwości i chęć poniesienia kosztów przekraczających zasoby budżet państwa lub gminy – jest traktowany jak przeciwnik, a nie jak potencjalny partner do współpracy? Dlaczego zamiast odrestaurować niszczący budynek, właściciel zmuszony jest ponosić koszty wieloletniego procesu administracyjnego i sądowo-administracyjnego, wynikającego z błędnych decyzji? Kto poniesie odpowiedzialność za to, że w rezultacie błędnego stosowania przepisów, zabytkowe budynki zamiast ożywać, skazywane są na dalszą – zapoczątkowaną w latach socjalizmu – dewastację?

### **Nowoczesna odnowa zabytków**

Należy podkreślić, iż niekorzystne działania organów administracji są efektem błędów w stosowaniu prawa, które samo w sobie nie wytycza tak rygorystycznego kierunku interpretacji. Współcześni inwestorzy ponoszą konsekwencje wieloletniej praktyki administracyjnej minionego okresu, gdy w przejętych przez Skarb Państwa zabytkach lokowane były głównie odwiedzone z rzadka (lub wcale) muzea. Nie ma konieczności zmiany prawa, by wprowadzić nowoczesne, oparte o międzynarodowe standardy podejście do rewitalizacji nieruchomości zabytkowych. Wśród krytyki nie można zapominać o tych przykładach, kiedy kompromis pomiędzy potrzebami współczesności a historią doprowadził do przywrócenia zrujnowanym obiektom wartości historycznej i architektonicznej oraz umożliwił przedłużenia ich bytu o co najmniej kilkadziesiąt, jeżeli nie kilkaset lat.

Przykładem z ostatnich lat jest rewaloryzacja wzniesionego w 1930 roku domu handlowego Wertheim – jednego z architektonicznych symboli Wrocławia – który obecnie nosi nazwę Renoma. W rozstrzygniętym 8 lipca 2009 rankingu międzynarodowego forum o architekturze Skyscrapercity.com, modernizacja Renomy została uznana za najlepszą realizację architektoniczną w Polsce, pokonując między innymi dotychczasowego lidera w tej konkurencji – a przy tym kolejny przykład mądrego stosowania przepisów ustawowych – poznański Stary Browar.

W odniesieniu do obiektów o mniejszej skali, można wskazać Dwór Łowczego w Gałkowie. Lata wojen i zniszczeń doprowadziły ten budynek do ruiny, jednak obecny właściciel jeszcze w 2004 roku uzyskał zgodę miejscowych władz i konserwatora zabytków na przeniesienie dworu do swojej posiadłości. Z ocalałych elementów i uzupełnień został odtworzony cały budynek, który dziś wygląda tak, jak pierwotnie. W 2007 roku został otwarty dla gości, a w jego otoczeniu powstały nowe nieruchomości, utrzymane w stylu dawnej, mazurskiej architektury, tworząc spójną całość.

### **Polska „doktryna konserwatorska” a standardy międzynarodowe**

Praktyka organów publicznych powinna skłaniać się ku standardom wyznaczonym przez tzw. Kartę Wenecką – Międzynarodową Kartę Konserwacji i Rewaloryzacji Zabytków i Miejsc Zabytkowych – przyjętą przez II Międzynarodowy Kongres Architektów i Konserwatorów w Wenecji. Zakładają one, iż najskuteczniejszą formę zachowania i konserwacji obiektu stwarza jego jak najdłuższe użytkowanie. Oznacza to postulat przystosowania

obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji społecznych i użytkowych – rzecz jasna z poszanowaniem ich historii i architektonicznego stylu. Organy ochrony konserwatorskiej – w miejsce władczych nakazów, popartych pouczeniami na temat odpowiedzialności karnej – powinny myśleć o inwestorze prywatnym jako o potencjalnym partnerze. Oczywistym jest, że współpraca zawsze będzie wymagać kompromisów pomiędzy interesem inwestora – dążącego do wykorzystania marki zabytku dla jego komercjalizacji – a misją organów ochrony konserwatorskiej, zmierzającą do jak najwierniejszego zachowania fizycznej formy obiektu. Trzeba jednak pamiętać, że główny cel pozostaje jednak ten sam – przywrócenie życia budynkowi – i ten wspólny cel, łącznie z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do działań administracji publicznej, powinny stanowić kierunek stosowania Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

*Magdalena Sośniak, radca prawny*

**Kancelaria Prawna Chajec, Don-Siemion & Żyto (CDZ)**