

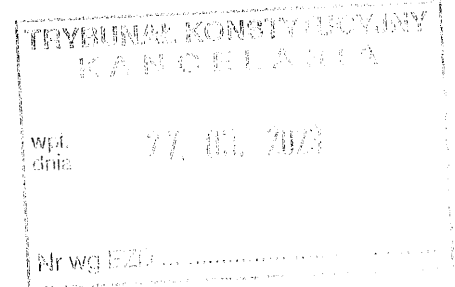


# Wiceprezes Rady Ministrów Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

prof. dr hab. Piotr Gliński

DOZ.0250.1.2023.JW  
Warszawa, 23 marca 2023 r.

Pani  
Julia Przyłębska  
Prezes Trybunału Konstytucyjnego



Szanowna Pani Prezes

W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie sygn. w przedmiocie aktualizacji karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego: „czy art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.) w związku z § 14 i § 15 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. poz. 661) w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do dnia 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).”

na podstawie art. 42 pkt 3 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, z późn. zm.)

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) w związku z § 14 i § 15 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2021 poz. 56) w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do dnia 19 października 2019 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).**

## UZASADNIENIE

Postępowanie w sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w ramach którego sformułowane zostało pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P w sprawie ze skargi na czynność materialnoteczniczą Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w przedmiocie aktualizacji karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego. Aktualizacja dotyczyła karty ewidencyjnej znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków cmentarza położonego w S przy ul. opracowanej w październiku 1995 r. Aktualizacja powyższej karty ewidencyjnej polegała na założeniu do niej załącznika, na którym określono numery działek, na których położony jest przedmiotowy cmentarz oraz graficznie zaznaczono jego obszar. W wyniku synchronizacji historycznych granic cmentarza z aktualnymi mapami oraz zgodnie z danymi uzyskanymi od Komisji do Spraw Cmentarzy stwierdzono, że cmentarz w miejscowości S obejmuje określone działki ewidencyjne, z których jedna należy do skarżącego.

Uzasadniając postanowienie o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że znaczenie ma to, że ujawnieniu w ewidencji, która powinna mieć co do zasady wyłącznie charakter dokumentacyjny w przypadku określonym w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) dalej jako „u.o.z.” przypisano skutki prawne wpływające na wykonywanie prawa własności. Włączenie zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków powoduje na zasadzie automatyzmu obowiązek włączenia go do gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ust. 5 pkt 2 u.o.z.), co z kolei wiąże się z obowiązkiem uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji planowanych na obszarach lub w odniesieniu do budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 53 ust. 4 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.) oraz art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.). Dodatkowo ujęcie zabytku w wojewódzkiej ewidencji zabytków rodzi po stronie właściciela nieruchomości obowiązki wynikające z art. 28 oraz art. 30 u.o.z.

W ocenie składu Sądu, który sformułował pytanie prawne, regulacja dotycząca tak sporządzenia jak i aktualizacji karty ewidencyjnej zabytku wynikająca z art. 22 ust. 2 u.o.z. oraz § 14-15 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. 2021 poz. 56) dalej jako „rozporządzenie” w pierwotnej wersji, wywołuje istotne wątpliwości, co do zachowania proporcjonalności ograniczenia i tym samym zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W szczególności, czy zgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest dopuszczenie ograniczenia prawa własności w ramach uproszczonej procedury, która ma charakter wewnętrzny, w sytuacji, gdy właściciel nie bierze udziału w jakichkolwiek czynnościach postępowania. Przede wszystkim nie są mu znane motywy objęcia nieruchomości ewidencją wojewódzką oraz ustalenia, które legły u podstaw uznania, że nieruchomość rzeczywiście stanowi „zabytek”; nie wie również, czy czynności wykonywane w postępowaniu są prawidłowe. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt nieformalnego charakteru tych czynności i braku materiału bazowego („dowodów”).

Sąd występujący z pytaniem prawnym określił problem konstytucyjny związany z art. 22 ust. 2 u.o.z. w ten sposób, przytoczony przepis ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony tak procesowej, jak i materialnoprawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. Wszelako Sąd nie rozwinął stosownej argumentacji, jakich konkretnie ograniczeń doznaje prawo własności nieruchomości w następstwie włączenia jej do wojewódzkiej ewidencji zabytków i w jakie konkretnie gwarancje ochrony procesowej i materialnoprawnej należałoby zawrzeć w u.o.z. lub rozporządzeniu, aby regulacja o prowadzeniu ewidencji zabytków spełniała wymogi określone w ustawie zasadniczej.

Z treści postanowienia NSA wynika, że przedmiotem postępowania jest brak bliżej nieokreślonych regulacji prawnych. NSA kwestionuje zatem tzw. pominięcie prawodawcze. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest on władny kontrolować konstytucyjność takiego rozwiązania: „pominięcie prawodawcze występuje, gdy ustawodawca uregulował pewną kwestię, lecz uczynił to w sposób niepełny. Wówczas przedmiotem zaskarżenia może być to, co ustawodawca pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (...). Chodzi tu zatem o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań, należy oczekiwać jego istnienia” (tak m.in. uzasadnienie wyroku TK wydanego w pełnym składzie z 24 listopada 2010 r., sygn. K32/09, przywołujące m.in.: wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02 i tam cytowane orzecznictwo; podobnie: postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08).

## **I. Uwagi ogólne**

Zabytek to zgodnie z definicją ustawową nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytek nieruchomy to uściślając powyższą definicję - nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości. Nie ulega zatem wątpliwości, że zbiór desygnatów pojęcia zabytku zawiera wszelkie odpowiadające powyższej definicji obiekty niezależnie od tego, czy stanowią one zarejestrowane przez władze publiczne przedmioty stosownej ochrony prawnej, czy też nie są w ten sposób sklasyfikowane urzędowo.

Pierwszym zatem zasadniczym zastrzeżeniem w zakresie ustalania istniejącego stanu faktycznego będącego przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest konstatacja, iż kategoria pojęciowa zabytku posiada charakter powszechny i obejmuje wszelkie nieruchomości lub rzeczy ruchome, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. To nie zatem rozstrzygnięcie konkretnego organu państwowego kreuje przemianę obiektu ze zwykłego (w rozpoznawanym kontekście) w zabytkowy, a sam stan faktyczny obejmujący dany przedmiot ze względu na wypełnienie określonych ustawowych znamion implikuje pozostawanie desygnatem analizowanego pojęcia.

Zadaniem organów administracji publicznej jest ochrona zabytków, a zatem ustalenie ich istnienia, sklasyfikowanie i oznaczenie w sposób umożliwiający ich ochronę.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Obowiązek strzeżenia dziedzictwa znajduje odzwierciedlenie w uprawnieniach obywateli, skoro zgodnie z art. 73 Konstytucji RP „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

Zakres dowolności organów państwowych w zakresie wypełniania swoich obowiązków w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego i umożliwiania obywatelom korzystania z dóbr kultury jest zatem ograniczony. Zapis ustawy zasadniczej należy bowiem interpretować jako zakładający optymalne zabezpieczenie dziedzictwa narodowego i jego możliwie pełne wykorzystywanie przez obywateli. W tym kontekście zatem w pełni uprawnione wydaje się stwierdzenie, że idealny system ochrony owego dziedzictwa narodowego zakładać musi objęcie ochroną wszystkich zabytków w rozumieniu ustawowej definicji. Stan faktyczny jest bowiem taki, na co zwrócono uwagę wyżej, że spośród istniejących w Polsce zabytków jedynie część jest sklasyfikowana, a w konsekwencji chroniona przed utratą, co z kolei w kontekście niniejszych rozważań stanowi antonim obowiązku państwa.

Ewidencja zabytków stanowi uporządkowany zbiór opracowań, utworzony według jednolitych wzorów i udostępniający podstawowe informacje o obiekcie zabytkowym. Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa. Z wydanego na podstawie art. 24 ust. 1 u.o.z. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. poz. 661) w brzmieniu sprzed 19 października 2019 r. wynika, że karty ewidencyjne są sporządzane odrębnie dla zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (§ 9 rozporządzenia), zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków (§ 10 rozporządzenia), zabytków ruchomych (§ 11 rozporządzenia) oraz zabytków archeologicznych (§ 12 rozporządzenia). Każdą kartę ewidencyjną sporządza się co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden włącza się do wojewódzkiej ewidencji zabytków (§ 13 rozporządzenia), przy czym wcześniej wojewódzki konserwator zabytków sprawdza, czy dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna zabytku umożliwia jego identyfikację (§ 14 ust. 1 rozporządzenia). O włączeniu zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków zawiadamia właściwą gminę, w celu ujęcia tego zabytku w gminnej ewidencji zabytków (§ 15 rozporządzenia). Jak wynika z art. 22 ust. 5 pkt 1 i 2 u.o.z. zabytki nieruchome umieszczone w wojewódzkiej ewidencji zabytków, niezależnie od tego, czy zostały wpisane do rejestru zabytków, są umieszczane także w gminnej ewidencji zabytków.

Czynność włączenia karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków kwalifikowana jest jako czynność organu z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jak bowiem uznaje się w orzecznictwie, ma ona charakter zewnętrzny, podjęta zostaje przez organ w drodze władczego oraz jednostronnego działania. Kontrola legalności czynności włączenia karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków wymaga zatem dokonania gruntownej weryfikacji, czy organ w sposób wyczerpujący

dokonał sprawdzenia danych zawartych w karcie ewidencyjnej oraz załączonej do niej dokumentacji fotograficznej.

Warto wskazać, że istnieje możliwość wyłączenia zabytku z wojewódzkiej ewidencji zabytków z urzędu lub na wniosek, jeżeli utracił wartości, na podstawie których został włączony do ewidencji, np. został przekształcony albo gdy jego wartość nie zostanie potwierdzona w nowych ustaleniach. Dopuszczalna jest też skarga do sądu administracyjnego w przedmiocie odmowy wyłączenia obiektu zabytkowego z wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2019 r. poz. 1886), które weszło w życie w dniu 19 października 2019 r. wprowadzono m.in. obowiązek zawiadamiania właściciela zabytku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków o zamiarze włączenia i wyłączeniu karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, o zamiarze jej wyłączenia i wyłączeniu z ewidencji, a także o sporządzeniu nowej karty ewidencyjnej. Analogiczne rozwiązania nowelizacja wprowadziła w odniesieniu do gminnej ewidencji zabytków. Informowanie właścicieli lub posiadaczy zabytków o zamiarze włączenia i wyłączeniu tych zabytków do ewidencji, jak również o zamiarze wyłączenia i wyłączeniu zabytków z ewidencji, związane jest z realizacją zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem. W stanie prawnym sprzed nowelizacji nie istniał wyraźny obowiązek informowania właściciela lub posiadacza zabytku o dokonaniu włączenia zabytku do poszczególnych ewidencji zabytków. Zgodnie z przyjętymi od 2019 r. rozwiązaniami właściciel lub posiadacz zabytku, jest zawiadamiany o czynnościach skutkujących ujęciem zabytku w ewidencji (zarówno gminnej jak i wojewódzkiej) niezwłocznie po ich dokonaniu. Przedmiotowe rozwiązanie jest korzystne zarówno z punktu widzenia indywidualnego interesu właściciela, jak również interesu publicznego. Brak obowiązku zawiadamiania właściciela mógł przede wszystkim niekiedy powodować, że nie miał on świadomości, iż dysponuje dobrem, które podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, co z kolei skutkuje brakiem wymaganej dbałości o jego stan. Właściciel lub posiadacz zabytku jest zawiadamiany na co najmniej 14 dni przed planowanym terminem włączenia karty zabytku do ewidencji zabytków albo wyłączenia tej karty z ewidencji. Sygnalizowanie przez organ ewidencyjny zamiaru dokonania zmiany w ewidencji umożliwi właścicielowi przedstawienia swoich racji w odniesieniu do zamierzonej czynności organu, jeszcze przed jej dokonaniem.

Zgodnie z regulacją przejściową przepisy rozporządzenia zmieniającego zmiany nim wprowadzone stosuje się do zdarzeń, które następują po dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Oczywistym jest, że z uwagi na fakt, iż w głównej mierze znaczenie mechanizmu notyfikacyjnego związanego z prowadzeniem ewidencji opiera się na zawiadomieniach ex ante, nie przewidziano stosowania przepisów o zawiadomieniach, do zabytków, które zostały ujawnione w ewidencjach przed wejściem w życie nowelizacji.

Również z uwagi na liczebność ewidencji (województwa ewidencja zabytków zawiera ponad 350 tys. zabytków nieruchomych oraz ponad 500 tys. nieruchomych zabytków archeologicznych) w porównaniu z zasobami kadrowymi wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, zawiadomienie wszystkich właścicieli lub posiadaczy zabytków ujętych dotychczas w ewidencji byłoby przedsięwzięciem przekraczającym możliwości organizacyjne służb konserwatorskich.

## **II. Skutki prawne ujęcia zabytku w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków**

Wojewódzka ewidencja zabytków jest prowadzona w formie kart ewidencyjnych dla zabytków nieruchomości i ruchomych znajdujących się na terenie województwa. Organem ewidencyjnym jest wojewódzki konserwator zabytków, który jest wyspecjalizowanym organem dysponującym wykwalifikowaną kadrą kompetentną do badania wartości zabytkowych obiektów na obszarze województwa. Z ujęcia zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków bezpośrednio dla właściciela zabytku wynikają jedynie obowiązki o charakterze informacyjnym. Zgodnie z treścią art. 28 u.o.z. właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o uszkodzeniu, zniszczeniu zabytku, zagrożeniu dla zabytku oraz zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku. Faktu włączenia do ewidencji wojewódzkiej nie podlega ujawnieniu w księdze wieczystej ani ewidencji gruntów. Karty ewidencyjne posiadają walor dokumentacji naukowej i skonstruowane są tak, aby umożliwić właściwą lokalizację i identyfikację obiektu w przestrzeni, umożliwić określenie jego stanu zachowania, prześledzenie historii prac naukowych i konserwatorskich, a także określenie jego cech zabytkowych. Wbrew pozorom to właśnie informacje zawarte w dokumentacji ewidencji zabytków, a nie sentencja decyzji o wpisie do rejestru zabytków pozwalają na rzetelne uzasadnienie wartości zabytkowej obiektu. (por. M. Sabaciński, Kilka uwag o realizacji przepisów ochrony zabytków. Problemy praktyczne, Przegląd Prawa i Administracji LXXXIX, Wrocław 2012, s. 40). Wypełnienie karty ewidencyjnej wojewódzkiej ewidencji zabytków wymaga rozpoznania wartości zabytku.

Z perspektywy przekonywania, że dany obiekt słusznie został włączony do ewidencji jako zabytek, informacje zawarte w karcie ewidencyjnej są wystarczające. Na ich podstawie możliwe jest ustalenie, jakie wartości danego obiektu przemawiały za zaliczeniem go do zabytków w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z. Karta ewidencyjna zawiera dane osoby, która ją sporządziła, co z punktu widzenia weryfikacji informacji zawartej w karcie, jest nie bez znaczenia. Z rozporządzenia wynika, że: karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zawiera następujące rubryki: 1) nazwa; 2) czas powstania; 3) miejscowość; 4) adres; 5) przynależność administracyjna; 6) współrzędne geograficzne; 7) użytkowanie obecne; 8) stan zachowania; 9) materiały graficzne; 10) istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie; 11) adnotacje o inspekcjach, informacje o zmianach; 12) opracowanie karty ewidencyjnej. Wzór karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru określa załącznik nr 3 do rozporządzenia (§ 10 rozporządzenia). Stosownie do § 14 ust. 1 tego rozporządzenia wojewódzki konserwator zabytków włącza kartę ewidencyjną zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, a także czy dokumentacja fotograficzna zabytku umożliwia jego identyfikację. Natomiast w myśl § 15 w brzmieniu na dzień dokonania zaskarżonej czynności, o włączeniu zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków zawiadamia właściwą gminę, w celu ujęcia tego zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Wojewódzki konserwator zabytków realizujący swoje zadania przy pomocy wysoce fachowych służb, dokonując włączenia zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie ma prawnego obowiązku poprzedzenia takiej czynności ekspertyzą lub opinią biegłego.

Ujęcie zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków nie wpływa bezpośrednio na przebieg procesu inwestycyjnego dotyczącego takiego obiektu. Pośrednim skutkiem, na który wskazuje NSA w pytaniu prawnym jest konieczność ujęcia zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, w ewidencji gminnej. Ujęcie w gminnej ewidencji zabytków zabytku uprzednio wyłączonego do ewidencji wojewódzkiej obejmuje jedynie stwierdzenie, czy dany obiekt jest faktycznie wpisany do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a organ gminy nie ma podstaw do badania cech obiektu podlegającego wpisowi w kontekście przesłanek uznania go za zabytek, co pozwala uznać, że działanie organu gminy

oparte jest na swoistym automatyzmie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Gd 634/20, podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., IV SA/Po 377/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2019 r., VII SA/Wa 1122/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 czerwca 2021 r., II SA/Lu 35/21. Ustawodawca nie przewidział dla organu wykonawczego gminy w omawianym zakresie żadnej swobody (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 października 2021 r., II SA/Gl 713/21). Jak zasadnie ujął powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 września 2021 r., II SA/Kr 762/20 czynność włączenia do gminnej ewidencji karty adresowej zabytku uprzednio wpisanego do ewidencji wojewódzkiej, jest czynnością związaną, pochodną w stosunku do czynności włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków i niezależną od ocen wójta co do zabytkowego charakteru przedmiotu wpisu do ewidencji". Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 5 pkt 2 u.o.z. jedyną przesłanką wpisania obiektu do gminnej ewidencji zabytków jest jego uprzednie włączenie do ewidencji wojewódzkiej.

Wskazywana przez NSA zależność między włączeniem zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków a ograniczeniem prawa własności nieruchomości opiera się na opisanej powyżej relacji wojewódzkiej ewidencji zabytków do gminnej ewidencji zabytków. Dlatego w przedmiotowej sprawie aktualna jest potrzeba oceny skutków włączenia zabytku do gminnej ewidencji zabytków. W doktrynie i w orzecznictwie pojawiają się regularnie wypowiedzi, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków niesie zmiany w sferze praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Większość z nich ograniczona jest do dość ogólnikowych stwierdzeń. Najbardziej kompleksowej analizy następstw ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków dokonał dr Aleksander Jakubowski (A. Jakubowski, Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 1 (100)/2022, s. 74-97). Autor zebrał i przeanalizował zarówno stanowisko nauki prawa dotyczące skutków wpisu do gminnej ewidencji zabytków jak i praktykę orzecniczą sądów administracyjnych i doszedł do wniosku, że uzasadnienia twierdzeń o ograniczającym wpływie wpisu do gminnej ewidencji zabytków są nader lakoniczne. Nie wskazują się w nich, które elementy prawa własności zostają ograniczone wskutek wpisu do gminnej ewidencji zabytków. Nie konkretyzują również, czego miałby nie móc czynić właściciel wskutek samego wpisu zabytku będącego jego własnością do gminnej ewidencji zabytków. Nota bene uzasadnienie postanowienia NSA o przedstawieniu pytania prawnego wpisuje się w ten nurt. Zdaniem autora wpis do gminnej ewidencji zabytków nie ogranicza w żaden sposób prawa własności właściciela obiektu wpisanego do tej ewidencji, a może wywierać na nie skutki jedynie potencjalnie i pośrednio. Natomiast bezpośrednio skutki wpisu do gminnej ewidencji zabytków odnoszą się wyłącznie do obowiązków organów administracji, tj. tworzą obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji, jeżeli zostanie wszczęte postępowanie administracyjne dotyczące obiektu wpisanego do gminnej ewidencji zabytków.

Ocenic należy, że w świetle regulacji materialnoprawnych zabytki włączone do gminnej ewidencji zabytków traktowane są identycznie jak inne nieobjęte żadną formą ochrony zabytki w znaczeniu materialnym, czyli takie, które odpowiadają ustawowej definicji z art. 3 pkt 1 w zw. z art. 6 u.o.z.. Nie ma dodatkowych ograniczeń ani uprawnień w związku z ujawnieniem zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Różnica widoczna jest jedynie na gruncie przepisów prawa procesowego (formalnego) zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Prawie budowlanym. W tym zakresie nowelizacja u.o.z. z 2010 r. (ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw) zmodyfikowała przebieg postępowań w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego

i pozwolenia na budowę, nakładając nie na właściciela zabytku, lecz na organy prowadzące wyżej wymienione postępowania obowiązek uzgadniania decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do obszarów i obiektów włączonych do gminnej ewidencji zabytków.

Aktualnie włączenie zabytku do gminnej ewidencji zabytków skutkuje obowiązkiem dokonywania uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków:

- decyzji warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego);
- decyzji o pozwoleniu na budowę;
- decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę;
- decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego

Prawdą jest, że do czasu wejścia w życie nowelizacji z 2010 r. uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków podlegały tylko te decyzje w sprawie warunków zabudowy oraz inwestycji celu publicznego (de facto ich projekty), których rozstrzygnięcia dotyczyły obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed dnia 5 czerwca 2010 r.). Nie oznacza to jednak, że przed dniem wejścia w życie noweli z 2010 r. właściciele zabytków niewpisanych do rejestru zabytków (w szczególności zewidencjonowanych) nie doznawali ograniczeń w zakresie prawa zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozróżnić należy bowiem dwie kwestie: granice i przedmiot ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które nie uległy zmianie oraz udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w kształtowaniu tych ustaleń, który się zwiększył. Oceniając rzeczywisty wpływ nowelizacji z 2010 r. na proces ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy terenów wynikających z potrzeby ochrony wartości kulturowych należy przypomnieć, iż zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie zaś do treści art. 54 pkt 2 lit. b, w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zapisuje się poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczenia i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu (§ 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy Dz. U. poz. 1589).

Ochrona dziedzictwa kulturowego jest nieodłącznym elementem procesu planowania zagospodarowania przestrzennego, a obecnie obowiązująca ustawa nakazuje wzorem poprzednich regulacji uwzględniać wymagania z nią związane.

Co istotne, ustalenia decyzji o warunkach zabudowy w zakresie ochrony zabytków dotyczą nie tylko zabytków wpisanych do rejestru zabytków, ale każdego zabytku w znaczeniu materialnym, czyli obiektu posiadającego właściwości wskazane w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należy podkreślić, że taki stan prawny



obowiązuje od dnia wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie jest konsekwencją nowelizacji dokonanej ustawą z 2010 r. Zmiany mają charakter proceduralny i polegają na tym, że dla obiektów i obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, podobnie jak w przypadku zabytków objętych formami ochrony, ustalenia wynikające z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określone są przy współdziałaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków. W odniesieniu natomiast do pozostałych zabytków, dóbr kultury współczesnej oraz innych składników dziedzictwa kulturowego ustaleń dokonuje samodzielnie organ wykonawczy gminy. Innymi słowy kompetencji do określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu inwestycji ujętego w gminnej ewidencji zabytków nie należy łączyć z nowelizacją z 2010 r.

Jest zatem zasadnym stwierdzenie, że nowelizacja z 2010 r. nie wprowadziła na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dodatkowych ograniczeń możliwości korzystania z nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z powyższym, ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków, niezależnie czy dotyczy zabytku uprzednio wpisanego do rejestru, nie ma cech władczej ingerencji w sferę praw jednostki. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji stanowi uznanie określonych faktów i nie tworzy nowej sytuacji prawnej z punktu widzenia właściciela zabytków, w tym znaczeniu, że nie wynikają z tego zdarzenia uprawnienia lub obowiązki właściciela zabytku.

Na marginesie warto również wskazać, że wśród sądów administracyjnych nie ma jednolitego stanowiska co do charakteru wojewódzkiej ewidencji zabytków. W części orzeczeń, które można przytoczyć. kontrze do stanowiska NSA, wojewódzka ewidencja zabytków nie jest uznawana za instrument prawny ochrony zabytków, ale instrument szczególnie, niewymieniony wśród form ochrony zabytków określonych przepisem art. 7 u.o.z. i niewywołujący wobec właściciela lub innego podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości lub innych rzeczy objętych ewidencją bezpośrednich skutków prawnych wpływających lub ograniczających władanie i korzystanie z praw rzeczowych. Rodzi natomiast pewne obowiązki informacyjne. Celem sporządzenia karty ewidencyjnej jest jedynie udokumentowanie i rozpoznanie zasobu zabytków na terenie danego województwa. Wpisy dokonywane w tej ewidencji są dopiero podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 u.o.z.). Wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie wywołuje zatem skutków prawnych wobec właścicieli w rozumieniu ograniczeń w prawie do obiektów objętych ewidencją (tak Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.10.2021 r., II SA/Go 725/21, Legalis)

## **II. Możliwość kwestionowania podstaw włączenia zabytku do ewidencji zabytków na etapie postępowania uzgodnieniowego**

Zgodnie z ogólną zasadą wykładni i stosowania prawa w sposób zapewniający urzeczywistnienie gwarancji konstytucyjnych przyjąć należy, że w ramach postępowania uzgodnieniowego istnieje możliwość ponoszenia argumentów dotyczących braku podstaw do włączenia określonego obiektu do ewidencji zabytków. Tymczasem sądy administracyjne w sposób konsekwentny bronią poglądu, że w postępowaniu uzgodnieniowym nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie zasadności ujęcia zabytku w ewidencji zabytków. Twierdzenie, że obiekt ujęty w tejże ewidencji faktycznie nie jest zabytkiem, albowiem nigdy nie posiadał rzeczywistej wartości zabytkowej albo też ją utracił powinno być, co do zasady, podnoszone w odpowiednim postępowaniu zmierzającym do zmiany ewidencji zabytków w zakresie skreślenia z niej obiektu, który nie powinien, w świetle przepisów dotyczących

ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, dłużej w niej figurować (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1446/16 oraz wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1814/18, LEX nr 3197748).

Rzadko w orzecznictwie sądów administracyjnych dochodzi do głosu pogląd przeciwny, że w związku z tym, iż postępowanie w sprawie włączenia zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków ma tak dalece uproszczony charakter, przyjąć należy, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w których jedną z przesłanek jest fakt włączenia określonego zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków lub następnie do gminnej ewidencji zabytków, np. w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 106 KPA, organ administracji nie może swojego rozstrzygnięcia oprzeć jedynie o to, że doszło do włączenia określonego zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków i następnie do gminnej ewidencji zabytków i że w takim postępowaniu dopuszczalne jest badanie, czy zabytek włączony do tych ewidencji rzeczywiście odpowiada definicji zabytku określonej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zdaniem NSA, taki sposób wykładni pozwala wyważyć potrzebę ochrony zabytków oraz niekiedy przeciwstawne tej potrzebie interesy właścicieli i posiadaczy zabytków. (tak: NSA w wyroku z dnia 8 maja 2018 r. II OSK 1926/17).

W ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego powyższe stanowisko orzecznicze dowodzi, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego mogą być przez ten sąd usunięte samodzielnie, w drodze prokonstytucyjnej wykładni.

W świetle wypowiedzi doktryny prawa, praktyka odrzucania przez sądy możliwości badania przesłanek ujęcia nieruchomości w ewidencji zabytków, jest niewłaściwa. Z perspektywy ochrony prawa do sądu oraz ochrony praw jednostki, której obiekt zostaje ujęty w ewidencji zabytków, zasadne jest przyjęcie koncepcji, że skarga nie przysługuje na niepełną proceduralnie i niewywołującą bezpośrednio skutków prawnych dla właściciela czynność wpisania obiektu do ewidencji zabytków, za to prawidłowość tego wpisu powinna móc być weryfikowana w sformalizowanym postępowaniu uzgodnieniowym i w ewentualnej sądownoadministracyjnej kontroli postanowienia uzgodnieniowego, przy którego wydaniu strona ma pełne gwarancje procesowe. Co więcej nie ma przeszkód, aby sąd administracyjny, uchylając postanowienie uzgodnieniowe na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zastosował jednocześnie art. 135 w zw. z art. 146 § 1 p.p.s.a. i orzekł o bezskuteczności czynności wpisania do gminnej ewidencji zabytków (vide: A. Jakubowski, op. cit., s. 89-90).

#### **IV. Wnioski**

Wskazując powyższe argumenty, wnoszę o stwierdzenie, że zaskarżony przepis art. 22 ust. 2 u.o.z. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Z ostrożności procesowej na wypadek, gdyby Trybunał konstytucyjny nie podzielił ocen Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyrażonych w niniejszym stanowisku i uznał niekonstytucyjność art. 22 ust. 2 u.o.z., wnoszę o:

1) wydanie wyroku o charakterze zakresowym o pominięciu prawodawczym, który nie spowoduje zmiany normatywnej, w szczególności nie spowoduje derogacji przepisu art. 22 ust. 2 u.o.z.;

2) odroczenie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny;

3) wyraźne określenie skutków orzeczenia, że wyrok działa wyłącznie na przyszłość m.in. z tego względu, że co do zasady nie może tu znaleźć zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Powyższe wnioski determinowane są potencjalnymi konsekwencjami ewentualnej derogacji art. 22 ust. 2 u.o.z. i służą minimalizacji negatywnych skutków orzeczenia o jego niekonstytucyjności. Mają na celu zapobieżenie powstaniu luki prawnej spowodowanej utratą mocy prawnej przepisu, który jest podstawą prowadzenia wojewódzkiej ewidencji zabytków. Trybunał powinien zapobiegać sytuacjom, w których natychmiastowa derogacja spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych społecznych skutkach (zob. wyroki z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007 r., poz. 3; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Eliminacja podstaw prawnych funkcjonowania wojewódzkiej ewidencji zabytków, w której ujętych jest kilkaset tysięcy zabytków nieruchomych (w tym archeologicznych) uniemożliwiłoby skuteczną realizację powinności Państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego, paraliżując w praktyce działalność organów ochrony zabytków.

Z wyrazami szacunku

Piotr Gliński