

## **Część III. Varia**

**Monika Drela**

(Uniwersytet Wrocławski)

ORCID: 0000-0002-5857-6761

## **Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej**

ABSTRACT

### **Reform of monuments record in functional and systemic perspective**

The purpose of this article is to analyze the role of the heritage inventory and to determine whether there has been a confusion between the functions of the heritage inventory and the heritage register in the legal system of heritage protection. The author notes that, from a historical and systemic perspective, the functions of these two evidential tools should be fundamentally different and that taking into account the different social needs and purposes they serve would allow for a rational rearrangement of the system of heritage protection law and bringing the provisions challenged by the Constitutional Tribunal's judgment of 11 May 2023 into conformity with the Constitution.

**Słowa kluczowe:** ewidencja zabytków, rejestr zabytków, funkcja ewidencji zabytków

### **Uwagi wprowadzające**

Wyrokiem z dnia 11 maja 2023 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 12/18 orzekł, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup> (dalej powoływana jako u.o.z.) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie umniejszając wagi i znaczenia orzeczenia Trybunału, warto jednak spojrzeć szerzej i zastanowić się nad możliwymi strategiami reformy statusu prawnego ujęcia obiektu w gminnej ewidencji zabytków. Wyrok ten jest bowiem sygnałem, że regulacja prawna odnosząca się do zabytków nie została skonstruowana optymalnie.

Porządkując rozważania warto wprawdzie zaznaczyć iż w związku z opisanym na wstępie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w literaturze przedmiotu pojawiły się popierające (i słusznie) komentarze tego wyroku; w szczególności H. Izdebski stwierdził, że Trybunał

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

Konstytucyjny wydał wyrok o pominięciu ustawodawczym, który nie ma skutku derogacyjnego (przepis pozostaje w mocy), lecz zasadniczo ogranicza się do skutku zobowiązującego - zobowiązuje ustawodawcę do wydania przepisów odpowiednio chroniących procesowe prawa właścicieli<sup>2</sup>. Również M. Jackowska stwierdza, że „ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi ograniczenie prawa własności nieruchomości. Skutkiem tego ujęcia jest, podobnie jak w przypadku wpisu do rejestru zabytków, konserwatorska kontrola sposobu korzystania z nieruchomości objętej wpisem. Zakres tych ograniczeń jest mniejszy niż w przypadku wpisu do rejestru, jednakże wystarczająco poważny, aby stwierdzić, że może dojść do sytuacji, gdy korzystanie z takiej nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem jest niemożliwe ze względu na brak zgody organu konserwatorskiego na planowany sposób jej zagospodarowania”<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu w zakresie skutków powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na konieczność nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>4</sup> – w mojej ocenie istnieje jednak alternatywny sposób korekty wzajemnej relacji pomiędzy rejestrem zabytków a ewidencją poprzez powrót do uznania odmiennych funkcji ich obu i uwzględnienia tej odrębności w całym systemie prawa (a nie tylko w u.o.z.).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu inicjujące opisywaną sprawę, obowiązujące przepisy ustawy o ochronie zabytków umożliwiają dowolne i arbitralne wpisywanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie zapewniając ich właścicielom stosownych gwarancji, tak materialnych, jak i procesowych; przepisy nie precyzują, w jaki sposób ma dojść do „sprawdzenia kart adresowych” obiektu włączanego do ewidencji ani też w jaki sposób czynność ta powinna zostać udokumentowana, co powoduje, że każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie uznaje się za wystarczający<sup>5</sup>. Zdaniem K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, pierwotnym problemem, z którym musiał zmierzyć się Trybunał w opisywanej sprawie, było ustalenie charakteru prawnego wpisu do gminnej ewidencji zabytków i jego konsekwencji dla

---

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr -7-8, s. 101. Autor zaznacza jednak w treści, że „skutek pośredni wyroku – sam w sobie oczywisty – w postaci powinności odpowiedniej nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozostaje poza przedmiotem” jego opracowania. Tamże.

<sup>3</sup> M. Jackowska, *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 93. Wskazuje ona także że art. 28 u.o.z. wyraźnie wskazuje na obowiązki informacyjne nałożone na właściciela zabytku wpisanego do ewidencji, wykraczające poza obowiązki właściciela zabytku wynikające z art. 5 u.o.z. Ujęcie w gminnej ewidencji ogranicza możliwość dysponowania nieruchomością; zob. np. art. 39 ust. 3 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.) – gdzie mowa jest o obiektach lub obszarach budowlanych ujętych w gminnej ewidencji, a nie ogólnie o każdym zabytku. W sferze uprawnień właściciela wpis do ewidencji gminnej daje podstawę do uzyskania dotacji (art. 81 ust. 1 u.o.z.). Takiej podstawy nie daje samo posiadanie zabytku w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z., który nie jest objęty ochroną. Tamże.

<sup>4</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 101-102.

<sup>5</sup> A. Tomaszewska, *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2019, nr 1(61), s. 281-282.

sfery uprawnień właścicielskich<sup>6</sup>. Autorka ta dokonała także skrupulatnego przeglądu literatury i orzecznictwa i stwierdziła, że w polskiej doktrynie i judykaturze<sup>7</sup> wyrażany jest wyraźny pogląd o ograniczeniu wykonywania prawa własności nieruchomości zabytkowej w związku z jej wpisem do gminnej ewidencji<sup>8</sup>. Jednak - podaje ona dalej - w literaturze przedmiotu pojawia się także inne stanowisko, że wpis do gminnej ewidencji nie ma wpływu na wykonywanie prawa własności wobec nieruchomości posiadających status zabytku<sup>9</sup>. W orzecznictwie można jeszcze zauważyć trzecie rozwiązanie - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, skutek prawny objęcia nieruchomości zabytkowej ochroną w świetle przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika nie tyle z czynności materialno-technicznych polegających na opracowaniu dla obiektu zabytkowego karty ewidencyjnej i dołączeniu jej do prowadzonego zbioru, ale ze stwierdzenia, że dany obiekt spełnia warunki do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków<sup>10</sup>.

W ocenie doktryny i Rzecznika Praw Obywatelskich, instytucja gminnej ewidencji zabytków nie jest uregulowana wystarczająco, głównie z uwagi na fakt, iż wpis do ewidencji nie jest dokonywany w drodze decyzji administracyjnej<sup>11</sup>, nie sposób też pominąć bardzo istotnej praktycznie i w sumie kontrowersyjnej (o czym niżej) kwestii usuwania kart z ewidencji zabytków (tzw. usunięcie wpisu do ewidencji, choć formalnie przepisy nie posługują się sformułowaniem wpisu do ewidencji).

---

<sup>6</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Santander Art and Culture Law Review” 2023, nr 1 (9) s. 91-116.

<sup>7</sup> Zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1435/09; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia: 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12 i VII SA/Wa 2652/13; 22 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 590/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 516/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 638/14.

<sup>8</sup> Zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 894; A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 143; J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 134; E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 202-206; A. Tomaszewska, *op. cit.*, s. 292.

<sup>9</sup> Powołuje ona publikacje: A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2022, nr 1, s. 74-97; K. Zalańska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 76-78.

<sup>10</sup> Wyznaczenie przez organ gminy w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków obiektu zabytkowego do włączenia do gminnej ewidencji zabytków stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej (art. 22 ust. 5 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Akt ten, zapewniając warunki prawno-organizacyjne umożliwiające zachowanie zabytków znajdujących się na terenie gminy, władczo wkracza bowiem w zespół uprawnień właściciela zabytku objętego wpisem do gminnej ewidencji. Powyższe daje podstawę, by przyjąć, że działanie prezydenta miasta w formie prawnej zarządzenia, którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków gminy, stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). LEX nr 1413428 - postanowienie z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1950/12.

<sup>11</sup> Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich nr IV.7002.8.2018.MC w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt nr 12/18, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20dla%20TK%20w%20sprawie%20gminnej%20ewidencji%20zabytkow.pdf> (dostęp 11.01.2023 r.).

Brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów o usuwaniu kart ewidencyjnych z ewidencji zabytków - a praktyka w tym zakresie budzi wątpliwości.

Warto zatem zbadać, czy w systemie prawnym ochrony zabytków istnieje błąd strukturalny, skutkujący pomieszaniem funkcji różnych zbiorów baz danych o zabytkach; w praktyce skutki wpisu do rejestru zabytku i ujęcia obiektu w gminnej ewidencji zabytków dla właściciela zabytku są zbliżone, a także czy możliwe jest takie ukształtowanie regulacji prawnych, by stosowanie przepisów prawa było prostsze i nie rodziło tylu problemów (zarówno dla właścicieli zabytków, jak i organów ochrony zabytków) oraz by zmniejszyła się ilość sporów sądowych<sup>12</sup> czy też spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zacznę wprzód od uwag historycznych pozwalających na analizę zróżnicowania funkcji ewidencji zabytków i funkcji rejestru zabytków. Co może być oczywiste dla osób związanych zawodowo z ochroną zabytków, ale jednak nieoczywiste dla innych nie obeznanych szczegółowo z tym obszarem funkcjonowania administracji publicznej. Ustawa o ochronie zabytków wprost nie wskazuje funkcji ewidencji i rejestru w przepisach, jedynie wykładnie historyczna, systemowa i celowościowa przepisów prawa regulujących obie instytucje pozwala na stwierdzenie, że funkcje ewidencji zabytków są zasadniczo odmienne od funkcji rejestru zabytków. Od samego początku istnienia obu były one wyraźnie oddzielone, choć niekiedy i rejestr, i ewidencja prowadzone były przez ten sam organ (wojewódzkiego konserwatora zabytków). Pamiętać jednak należy, że fundamenty organizacyjne ewidencji zabytków i rejestru zabytków tworzono w latach 1950 – 1990 - kiedy zlikwidowano samorząd terytorialny - w ramach jednolitego systemu władzy państwowej. W związku z tym, na różnych poziomach administracji - centralnym i terytorialnym urzędnicy państwowi tworzący i rejestr, i ewidencję podlegali organizacyjnie (pracowniczo) organom administracji centralnej, a ochrona prawa własności prywatnej nie była priorytetowa<sup>13</sup>. Zasady prowadzenia ewidencji zabytków często były zasadami wewnętrznych aktów funkcjonowania administracji - przyjmowały formę wewnętrznych instrukcji lub zaleceń pracowniczych, które nie posiadały swojego odzwierciedlenia w treści przepisów powszechnie obowiązującego prawa<sup>14</sup>. Wystarczy zajrzeć do rozporządzenia Rady Ministrów z 1963 r. które lakonicznie i jedynie ogólnie

---

<sup>12</sup> Zob. np. uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 24.05.2022 r., III OW 198/21, z którego wynika, że organy gminy nie umiały ustalić organu właściwego w sprawie z powodu braku rozumienia różnic między wpisem do rejestru zabytków a ujęciem nieruchomości w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E40B8AD4F>, (dostęp 12.11.2024 r.).

<sup>13</sup> Znamienna dla tego czasu pewna niefrasobliwość administracji względem własności prywatnej jest np. widoczna w przypadku wpisania **jedną** decyzją administracyjną całego miasta Kalisz do rejestru zabytków przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu w 1956 r.

<sup>14</sup> Zob. J. Wendlandt, *Centralna ewidencja i rejestr zabytków architektury i budownictwa w Polsce w świetle zasobu Ośrodka Dokumentacji Zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1998, 51/3 (202), s. 191-202.

wspomina o ewidencji pomijając szczegółowe proceduralne i techniczne zasady jej sporządzania i prowadzenia<sup>15</sup>. Potrzeba formalnego uregulowania zasad prowadzenia ewidencji zabytków w przepisach prawa mogła pojawić się z chwilą, gdy powstały gminy, jako podmiot odrębny od Skarbu Państwa, którego nie wiązały owe zalecenia wewnętrzne czy pracownicze. W doktrynie K. Zalasieńska wskazuje, że włączenie jednostek samorządu terytorialnego do systemu ochrony zabytków nastąpiło dopiero na podstawie ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków opiece nad zabytkami; przyjęty model ochrony bazuje więc na współistniejących „podsystemach” ochrony zabytków, które poprzez zapewnienie współdziałania administracji rządowej i samorządowej, „pracują” na system jako całość<sup>16</sup>.

### **Ewidencja jako baza danych**

Nie wdając się szczegółową analizę organizacji struktur administracyjnych ani kompetencji dawnych organów prowadzących centralną ewidencję zabytków, przekształconą następnie w krajową ewidencję zabytków, mając na uwadze zmiany wywołane utworzeniem gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków, chciałabym skupić się na funkcji tych ewidencji i potrzeb społeczeństwa, które są realizowane z ich pomocą. Pierwotną i zasadniczą funkcją wszystkich tych ewidencji zabytków, jako rezultatu działalności organów ochrony zabytków przez wiele lat inwentaryzujących materialne dziedzictwo kultury na terenie Polski, *de facto* i *de iure* (do 2003 r.) było gromadzenie i przechowywanie dokumentów zawierających informacje o zabytkach. Można też o tym myśleć także jako o pewnego rodzaju działalności naukowej prowadzonej w interesie publicznym - gromadzone były opisy zabytków tworzone przez specjalistów, a ich opracowania były skutkiem badań rzeczywistości materialnej lub faktów historycznych – prowadzono też badania statystyczne i naukowe na podstawie treści zgromadzonych w ewidencji<sup>17</sup>. Ewidencja zabytków to ogromny zasób wiedzy zgromadzony prze lata i udostępniany dla celów naukowych i planistycznych. Funkcja badawczo-naukowa nie wysuwała się na plan pierwszy w sporach sądowych, gdyż nikomu nie przeszkadzała, ale jest równie ważna - choć w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawniczej nie zajmuje znaczącego miejsca, a w orzecznictwie sądów administracyjnych jest raczej pomijana.

---

<sup>15</sup> Zob. obowiązujące do 1999 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków, Dz. U z 1963 r., nr 19, poz. 101.

<sup>16</sup> K. Zalasieńska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków - niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr.6, s. 11.

<sup>17</sup> Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID) podaje, że karty ewidencyjne są dla ekspertów NID pierwszym źródłem wiedzy o zabytkach, pomocnym przy zbieraniu informacji dla opracowywania opinii, przygotowywania materiałów do uznania zabytków za Pomniki Historii, przy tworzeniu różnego rodzaju opracowań dla zabytków czy prowadzeniu badań archeologicznych. Cała ewidencja jest wprowadzana od lat 80. XX w do baz danych, które dzięki możliwościom rozbudowanego przeszukiwania pozwalają NID na przygotowywanie statystyk oraz wykonywanie merytorycznych analiz. Jednocześnie bazy danych stanowią doskonałe katalogi do wykonywania kwerend. *Ewidencja zabytków*, <https://nid.pl/dzialalnosc/gromadzenie-dokumentacji-rejestru-i-ewidencji/ewidencja-zabytkow/> (dostęp 11.01.2023 r.).

Ewidencja zabytków zasadniczo i głównie miała od początku charakter bazy danych, tworzonej na przestrzeni ponad 100 lat przez różne organy administracji publicznej – obecnie zarówno rządowej i samorządowej<sup>18</sup>. Z przepisów powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z 1963 r. wynika właściwie, że przed wydaniem decyzji o wpisie do rejestru zabytków należało założyć dla obiektu (lub obszaru) kartę ewidencyjną i zebrać wiele innych dokumentów (§ 6 tego aktu prawnego wymienia tu dokumentację ikonograficzną i fotograficzną, historyczną, inwentaryzacyjną i rysunkową, dokumentację prawną, akta dotyczące przeprowadzonych robót konserwatorskich, zestawienie ponoszonych nakładów na roboty konserwatorskie z podaniem źródeł finansowania, inne dokumenty i korespondencję, mające znaczenie dla zabytku). Jeżeli konserwator prowadzi oddzielne zbiory dokumentów ikonograficznych, historycznych, inwentaryzacyjnych, fototekę lub inne - zamiast wymienionych dokumentów należało zamieścić odsyłacz do odpowiednich zbiorów (§ 6 ust. 3 owego rozporządzenia). Ustawodawca więc traktował dokumentny opisujący zabytek, zawierający jego dane i historię i tym samym tworzący ewidencję zabytku jako uzupełnienie rejestru, co można porównać do istniejącej w systemie prawa sytuacji akt księgi wieczystej zawierających zbiór dokumentów tworzonych dla nieruchomości, dla której księga jest prowadzona<sup>19</sup>. Jeżeli księgi wieczystej nie ma, prowadzi się sam zbiór dokumentów<sup>20</sup>. Podobnie było z ewidencją: dla niektórych zabytków posiadających owe dokumenty w ewidencji wydana była decyzja o wpisie do rejestru zabytków, a dla innych nie - tu prowadzono samą ewidencję - czyli gromadzono dokumentację.

Początkowo więc funkcje obu instytucji (ewidencji i rejestru) były wyraźne rozdzielone –co widoczne jest także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami<sup>21</sup> (z mocą ustawy), gdzie przepis stanowi jedynie o tym, iż przedmioty otrzymują charakter zabytków w znaczeniu niniejszego rozporządzenia, na skutek orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu, a nadto przy zabytkach nieruchomych określającego granice zabytku i granice otoczenia podlegającego przepisom niniejszego rozporządzenia (art. 3 powołanego rozporządzenia). Mowa jest tu o początkowych zrębach formalnego rejestru zabytków. Zatem, na mocy tego aktu prawnego obiekt zabytkowy był poddawany ochronie na skutek rejestracji (wpis o charakterze konstytutywnym), zaś ewidencja lub

---

<sup>18</sup> Zob. bardzo staranne opracowanie historii ewidencji J. Szałygin, *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych i ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków,” 2012, nr 1-2, s. 117-158. Poważna akcja ewidencyjna została przeprowadzona w okresie międzywojennym. Już w 1919 roku zlecono nowo powstałym urzędom konserwatorskim podjęcie inwentaryzacji mającej na celu rozpoznanie zasobu zabytkowego. Jednolite zasady spisu zabytków wprowadzało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami roku 1945 na mocy przepisów z 1928 roku wznowiono prowadzenie rejestru zabytków. Tenże, *op. cit.*, s. 118.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 6 lipca 1962 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1984), przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej. Do akt tych składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości.

<sup>20</sup> Przepis art. 123 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1928 r., nr 29, poz. 265 ze zm., które obowiązywało do 1962 r.

inwentaryzacja zabytku (zebranie informacji konserwatorskich, historycznych, budowlanych i opis zabytku) mogły być przeprowadzone przed lub po dokonaniu owego orzeczenia<sup>22</sup>. Zasady inwentaryzowania w ramach ewidencji zabytków nie były ujęte ani regulowane powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, lecz wynikały z wiedzy historycznej, budowlanej i praktyki konserwatorskiej<sup>23</sup>. W okresie powojennym ewidencjonowanie zabytków i rejestr zabytków były prowadzone przez organy administracji w jednolitym systemie władzy państwowej. Obowiązujące wówczas przepisy prawa pozwalały na wydawanie decyzji administracyjnych o wpisie do rejestru zabytków prowadzonych na poziomie województw oraz na ewidencjonowanie informacji o zabytkach przez różne organy - na poziomie województw i centralnie w Warszawie. Szersze działania na rzecz tworzenia nowoczesnej ewidencji zabytków podjęto w latach 60. i 70. XX wieku. Wówczas w różnych instytucjach powstały stosowane do dziś wzory kart ewidencyjnych<sup>24</sup>. Samo gromadzenie opisów zabytków na formularzach i kartach ewidencyjnych w wielu formatach nie przekładało się na zmianę sytuacji prawnej właściciela inwentaryzowanego zabytku. Wynikało to z przywiązania do odmiennych funkcji ewidencji i rejestru.

Można więc uznać, że system ewidencyjny/rejestracyjny zabytków w Polsce zbudowany był w XX wieku na dwóch płaszczyznach wewnętrznej i zewnętrznej. Na poziomie wewnętrznym odbywała się działalność inwentaryzacyjno-opisowa, prowadzona przez organy administracji publicznej celem zbierania informacji o zabytkach (ewidencja zabytków), a na poziomie zewnętrznym znajdował się rejestr zabytków - to był poziom stosunków administracyjnoprawnych istniejących pomiędzy organem administracyjnym a obywatelem (właścicielem zabytku) powstałych na mocy decyzji administracyjnych o wpisie zabytków do rejestru. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków powodowała ograniczenie prawa własności zabytku i – co ciekawe – jako decyzja o charakterze ewidencyjnym skuteczna była (i jest) wobec każdorazowego właściciela zabytku bez względu na sposób nabycia prawa własności (co nie jest zwykłą cechą decyzji administracyjnej<sup>25</sup>). Natomiast ujęcie w ewidencji było czynnością faktyczną, której działanie początkowo nie miało znaczenia dla zakresu wykonywania uprawnień właścicielskich. Taka dwutorowa organizacja

---

<sup>22</sup> J. Szałygin, *op. cit.*, s. 119.

<sup>23</sup> W 1957 r. powołana została przez sejm komisja rządowa celem zajęcia się problematyką zabezpieczenia, odbudowy i użytkowania obiektów zabytkowych, która w 1959 r. podjęła uchwałę o przeprowadzeniu ewidencji zabytków nieruchomości. Jednym z jej zasadniczych zadań było zebranie informacji na temat stanu zabytków nieruchomości ulegających zniszczeniu i dewastowanym oraz możliwych kierunków ich zagospodarowania. Rezultatem było powstanie formularza – tzw. karty zielonej – i wykonanie w ciągu kilku lat pierwszej pełnej ewidencji zabytków na terenie kraju. Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Sztuki (MKiS) prowadził centralną ewidencję zabytków w formie kartoteki, która obejmowała zabytki wpisane do rejestru w poszczególnych województwach. J. Szałygin, *op. cit.*, s. 119.

<sup>24</sup> Tamże, s. 118-120.

<sup>25</sup> Która wiąże tylko stronę postępowania, ewentualnie spadkobierców.

systemu ochrony zabytków pozwalała na szybkie i pozbawione formalizmu tworzenie bogatej bazy danych - ewidencji zabytków.

Opinie przedstawicieli doktryny wyrażane w piśmiennictwie niekiedy odwołują się do tej właśnie funkcji ewidencji zabytków. A. Michalak prezentując poglądy z tej kategorii przytacza, że zgodnie z tym stanowiskiem ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków, niezależnie czy dotyczy zabytku uprzednio wpisanego do rejestru, nie ma cech władczej ingerencji w sferę praw jednostki<sup>26</sup>. 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; sytuację prawną właściciela zabytku kształtują dopiero zaskarżalne w administracyjnym toku instancji decyzje w sprawie warunków zabudowy i pozwolenia na budowę oraz postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji<sup>27</sup>. Takie stanowisko prezentuje także A. Jakubowski<sup>28</sup>.

### **Ewidencja jako nienazwana forma ochrony zabytków**

Problemy z klasyfikacją ujęcia zabytku w ewidencji pojawiały się dopiero w XXI wieku. Wydaje się, że źródłem najbardziej dolegliwych problemów były nowelizacje ustaw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>29</sup> oraz Prawa budowlanego<sup>30</sup>, kiedy właściwie bez echa krytycznych komentarzy i jakby niezauważalnie dla właścicieli zabytków pojawiały się nowelizacje ustaw z zakresu prawa budowlanego, dodające do przepisów **stworzonych pierwotnie dla rejestru zabytków** niewinnie brzmiący dodatek typu "oraz dla zabytków ujętych w ewidencji". Ten z pozoru nawet szlachetny (bo przecież wynikający z troski o zabytki oraz nie wiążący się z większymi dodatkowymi kosztami dla organów administracyjnych) zabieg powodował coraz to szersze oddziaływanie ujęcia nieruchomości w ewidencji na prawa i wolności właścicieli nieruchomości zabytkowych przez wprowadzanie obowiązku uzgodnienia (lub opiniowania) planowanych zmian lub inwestycji na nieruchomości zabytkowej z wojewódzkim konserwatorem zabytków, co często zaskakiwało strony postępowania i generowało dla nich przeszkody w procesie inwestycyjnym.

---

<sup>26</sup> A. Michalak, *Gminna ewidencja...*, s. 50.

<sup>27</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 22319 z 27 grudnia 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=094EFDCCD> (dostęp: 31 sierpnia 2017 r.), cyt. za. A. Michalak, *Gminna ewidencja...*, s. 50, przypis nr 39.

<sup>28</sup> Wpis do ewidencji zabytków, wbrew poglądom formułowanym dotychczas w orzecznictwie i w doktrynie, nie powoduje zmiany sytuacji prawnej właściciela zabytku. Jeżeli jest on właścicielem obiektu spełniającego przesłanki ustawowe uznania za zabytek, to ciąży na nim wynikające z tego obowiązki *ex lege* jeszcze przed wpisem do ewidencji zabytków. Należy powtórzyć, że wpis ten obowiązków tych ani nie powiększa, ani nie ogranicza, jedynie potwierdza ich istnienie z mocy prawa. A. Jakubowski, *op.cit.*, s. 88.

<sup>29</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 725 ze zm.

Nowelizacje przepisów prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>31</sup> wprowadzające obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji administracyjnych dotyczących inwestycji na terenach ujętych w ewidencji doprowadziły więc do sytuacji, kiedy to ujęcie zabytku w ewidencji zaczęło oddziaływać na właścicieli tych terenów raczej negatywnie. Również zdaniem A. Jakubowskiego“ ...rzeczywiste zagrożenie dla prawa własności przysługującego właścicielom obiektów wpisywanych do gminnej ewidencji zabytków wypływa z tego, że nie określono wprost przesłanek prawnych odmowy uzgodnienia decyzji dotyczących takich obiektów przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”<sup>32</sup>. Zdaniem A. Michalak wyrażonym w 2018 r. „konieczność uzgadniania decyzji administracyjnych podejmowanych w tzw. procesie inwestycyjnym z gminną ewidencją wskazuje, iż umieszczenie karty adresowej danego zabytku nieruchomości w omawianym spisie skutkować może ograniczeniem prawa własności oraz innych praw do nieruchomości. Wpis do ewidencji zabytków wywołuje zatem istotne skutki dla podmiotów spoza administracji. Prawo nie przewiduje jednak konieczności informowania lub współdziałania z właścicielami (posiadaczami) zabytków umieszczanych w gminnej ewidencji zabytków. Stan taki wydaje się nie do pogodzenia z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, której elementem składowym jest zaufanie do organów władzy publicznej”<sup>33</sup>.

Można więc śmiało uznać, że w nowelizacjach przepisów prawa po 2003 r. ewidencję traktowano funkcjonalnie jako dodatkowy “rejestr” zabytków. Wówczas dopiero legislator ukształtował nowe rozumienie ujęcia w ewidencji obiektu, traktując to ujęcie jako zdarzenie prawne rodzące skutki prawne dla właściciela zabytku. W literaturze przedmiotu ukuto więc pojęcie nienazwanej formy ochrony konserwatorskiej zabytku<sup>34</sup> by poradzić sobie z tym, że w przepisach art. 7 u.o.z. nie przewidziano takiej formy ochrony zabytków.

Z punktu widzenia właściciela zabytku groźba ingerencji administracji konserwatorskiej w proces budowlany powodowała, że domagano się od gmin usunięcia karty ewidencyjnej zabytku z ewidencji gminnej. Nie było tu jednolitej praktyki, wiadomo zaś, że przypadki usunięcia kart ewidencyjnych z ewidencji (bez żadnego trybu) były stosowaną praktyką. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie dopuszcza się istnienie czynności administracyjnej polegającej na usunięciu karty ewidencyjnej na skutek rozpoznania wniosku o wyłączenie zabytku z ewidencji

---

<sup>31</sup> Zakres wpływu ujęcia zabytku w ewidencji na proces inwestycyjny opisuje szczegółowo A. Michalak, *Gminna Ewidencja...*, s. 41, 44, 51.

<sup>32</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 91.

<sup>33</sup> A. Michalak, *Gminna ewidencja...*, s. 53.

<sup>34</sup> K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa, 2015, s. 109; A. Michalak, *Gminna ewidencja...*, s. 60.

zabytków<sup>35</sup>. W literaturze przedmiotu działania takie nazywane są także aktualizacją gminnej ewidencji zabytków<sup>36</sup>.

W mojej ocenie usunięcie opisu zabytku z ewidencji jest niedopuszczalne w świetle pierwotnej funkcji jaką ona pełniła. Nie ma w systemie ochrony zabytków innego sposobu na **trwale** przechowywanie i dokumentowanie historycznych zmian przestrzeni i obiektów zabytkowych, a funkcją ewidencji od początków jej powstania jest gromadzenie i przechowywanie informacji o zabytkach. Nawet, gdy obiekt budowlany zniknie z powierzchni ziemi warto na terenie gminy przechowywać informacje o prawdziwej historycznej danej przestrzeni, gdyż w przyszłości mogą pojawić się (i pojawiają się) potrzeby przywrócenia dawniej istniejącej budowli czy innego elementu historycznego przestrzeni. Przyszłe pokolenia zasługują na lokalnie gromadzoną rzetelną informację o historii obiektów. Funkcją tworzenia ewidencji zaś było gromadzenie profesjonalnych opisów zabytków dla celów informacyjnych i statystycznych. Skoro ujęcie w ewidencji miało służyć ustalaniu prawdy o rzeczywistości i historii danego obiektu, wydawało się, że nie będzie potrzebne usuwanie kart ewidencyjnych, gdyż opis zabytku warto zachować w bazie danych, nawet gdy zostanie on zburzony, zniszczony czy w inny sposób przestanie istnieć - po to by zachować ślad pamięci o historii danego miejsca i jego mieszkańców w dokumentacji publicznej. Przepisy prawa w związku z tym nie przewidywały usuwania kart ewidencyjnych – w odróżnieniu od wprost dozwolonej procedury skreślenia z rejestru zabytków.

### **Gradacja ochrony zabytków - dwa równoległe prowadzone rejestry?**

W mojej ocenie w Polsce nie ma racjonalnego uzasadnienia by w systemie prawa istniały dwa rejestry zabytków o tych samych lub prawie tych samych funkcjach, a różnych nazwach. W innych państwach np. we Francji można spotkać np. dwie odrębne drogi rejestrowania czy inwentaryzowania zabytków - wpis do jednego rejestru (inwentarza) skutkuje dla właściciela mniejszymi ograniczeniami niż

---

<sup>35</sup> Zob. Uzasadnienie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. IV SA/Po 211/2020, Lex, nr 3128023, gdzie sąd generalnie wypowiada się o wpływie ujęcia w ewidencji zabytków na sytuację prawną właściciela stwierdzając że: wyznaczenie przez organ gminy w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków obiektu zabytkowego do włączenia do gminnej ewidencji zabytków stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej (art. 22 ust. 5 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Akt ten, zapewniając warunki prawno-organizacyjne umożliwiające zachowanie zabytków znajdujących się na terenie gminy, władczo wkracza bowiem w zespół uprawnień właściciela zabytku objętego wpisem do gminnej ewidencji. Powyższe daje podstawę, by przyjąć, że działanie prezydenta miasta w formie prawnej zarządzenia, którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków gminy, stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) i art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.).

<sup>36</sup> Zob. A. Michalak, *Gminna ewidencja...*, s. 62.

ujęcie zabytku w drugim rejestrze (*monument classé*)<sup>37</sup>. Rejestracja taka jest rozłączna - zabytek jest albo w jednym albo w drugim rejestrze. Stopień intensywności reglamentacji prawa własności zabytku jest uzależniony od rodzaju rejestru (listy), do którego zabytek jest wpisany – najsilniej ograniczona jest własność zabytków poddanych klasyfikacji, słabiej zaś reglamentowana jest sytuacja prawna właściciela zabytku wpisane do inwentarza (*objets inscrits sur l'inventaire*). Warto podkreślić, że w Polsce nie przyjęto systemu podwójnej listy, ani żadnego innego rodzaju formalnej gradacji zakresu ochrony zabytków<sup>38</sup>. Pewne próby pojawiały się np. przy uznaniu zabytku za pomnik historii (głównie dla przydania splendoru niektórym zabytkom nieruchomym) czy tworzeniu Listy Skarbów Dziedzictwa (dla zabytków ruchomych), jednak by uznać zabytek nieruchomy za pomnik historii i tak konieczne jest wcześniejsze wpisanie go do rejestru rejestrów, a Lista Skarbów Dziedzictwa nie funkcjonuje w praktyce. Próby różnicowania skutków prawnych ujęcia obiektu w różnych listach (rejestrach) zabytków nie były więc udane. Możliwe, że warto byłoby zastanowić się czy w ogóle potrzebujemy kilku rejestrów, jak je zorganizować i czy przydatne byłoby przywrócenie wcześniej już istniejących klas zabytków (zabytki klasy 0 były uznawane za bardziej wartościowe i cenniejsze niż zabytki klas niższych: 1,2...). Wymagałoby to znacznych prac i pogłębionych badań. W takim ewentualnym systemie można by uznać, że skutki ujęcia w ewidencji byłyby inne niż skutki ujęcia w rejestrze, możliwe że mniej dotkliwe dla właściciela, jednak musiałaby być to ewidencja (a najlepiej lista/rejestr o innej nazwie) od nowa tworzona i nie obejmująca kart ewidencyjnych już istniejących, ani dotychczasowego dorobku służb tworzących opisy zabytków w ramach ewidencji, co nie wydaje się racjonalnym, ani szybkim rozwiązaniem i nie wiadomo w sumie jakim (czyim?) potrzebom miałoby to czynić zadość.

## Podsumowanie

Dopóki ewidencja zabytków pozostawała rezultatem wykonywania przez organy administracyjne zadań o charakterze inwentaryzatorskim względem zabytków na terytorium Polski, właściciele zabytków nie odczuwali żadnych negatywnych skutków ujęcia zabytku w ewidencji. Funkcja ewidencji zabytków była odmienna od funkcji rejestru zabytków; w ramach ewidencji gromadzono i przechowywano dokumentację obiektów zabytkowych dla celów informacyjnych, statystycznych i naukowych. Jej istnienie nie wpływało na sytuację prawną właściciela obiektu ujętego w ewidencji. Od początku obecnego stulecia ustawodawca wprowadzał zmiany w systemie prawa z naruszeniem

---

<sup>37</sup> *Code du patrimoine*, Code du patrimoine - Légifrance (legifrance.gouv.fr) (dostęp 11.02.2023 r.). Wyróżnia się tam tzw. silniejszą ochronę dla sklasyfikowanych nieruchomości : classement des immeubles (articles L621-1 à L621-22) oraz słabszą dla nieruchomości ujętych w inwentarzu - inscription des immeubles (articles L621-25 à L621-29).

<sup>38</sup> Być może pewną próbą było wprowadzenie Listy Skarbów Dziedzictwa dla zabytków ruchomych, jednak nie ma ona w praktyce znaczenia z uwagi na brak stosowania przepisów ją regulujących w praktyce.

tej odrębności, uznając ewidencję za zbiór prowadzony dla tych samych celów co rejestr zabytków. Prowadziło to do problemów związanych ze stosowaniem prawa (np. problemy z aktualizacją gminnej ewidencji zabytków) i coraz silniejszym niezadowoleniem społecznym związanym z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanej ochrony prawa własności (gdyż ujęcie w ewidencji następowało bez wiedzy właściciela), co zaowocowało powołanym na wstępie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Należy zatem przywrócić odrębność funkcji pełnionych przez ewidencję i rejestr poprzez usunięcie przepisów prawa<sup>39</sup>, które nakładają bezpośrednio lub pośrednio na właściciela obiektu ujętego w ewidencji dodatkowe prawa lub obowiązki (w tym obowiązek zasięgnięcia opinii lub uzgodnienia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji z zakresu prawa budowlanego). Postuluję więc powrót do pierwotnej funkcji ewidencji. Dopóki zabytek ujęty w ewidencji nie zostanie wpisany do rejestru zabytków sytuacja prawna jego właściciela powinna być taka sama jak właściciela zabytku nieujętego w ewidencji, a trwałość dokumentów zgromadzonych w ewidencji zabytków powinna być wprost zagwarantowana przepisami, by ten istotny zbiór informacji służył przyszłym pokoleniom i zabronione było niszczenie kart ewidencyjnych.

Nie jest potrzebne mnożenie takich samych instytucji i upodobnienie w praktyce skutków wpisu do rejestru zabytku z ujęciem w ewidencji zabytków. Funkcją ewidencji zabytków jest inwentaryzowanie dokumentacji o zabytkach, jej gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie, a ewidencja zabytków to właściwie baza danych. Natomiast funkcją rejestru zabytków jest reglamentowanie sytuacji prawnej właściciela zabytku wpisanego do rejestru poprzez nałożenie na niego dodatkowych obowiązków i przyznanie dodatkowych praw co pozwala na różnicowanie jej względem sytuacji prawnej właściciela zabytku nie wpisanego do rejestru. Funkcje ewidencji i rejestru są odmienne i system prawny powinien dawać temu wyraz.

## **Bibliografia:**

## **Orzecznictwo:**

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r, II OSK 1950/12, LEX nr 1413428.

---

<sup>39</sup> W szczególności art. 39 ust. 3 i ust 4 Prawa budowlanego i art. 53 ust. 4 pkt 2 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. IV SA/Po 211/2020, Lex, nr 3128023.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1435/09.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 638/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 516/17.

Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia: 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12 i VII SA/Wa 2652/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 590/14.

#### **Akty normatywne:**

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami roku 1945 (Dz. U. Nr 10, poz. 62).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz. U z 1963 r., nr 19, poz. 101).

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1984 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

### **Literatura:**

Izdebski H., *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr -7-8.

Jackowska M., *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.

Jakubowski A., *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1.

Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] Kasiński M., Stahl M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.

Miaskowska-Daszkiewicz K., *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Santander Art and Culture Law Review 2023, nr 1 (9).

Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4 (106).

Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Szałygin J., *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych i ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków” 2012, nr 1-2.

Tomaszewska A., *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2019, nr 1(61).

Wendlandt J., *Centralna ewidencja i rejestr zabytków architektury i budownictwa w Polsce w świetle zasobu Ośrodka Dokumentacji Zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1998, 51/3 (202).

Zalasińska K., *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków - niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr.6.

Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa, 2015.

### **Źródła internetowe:**

*Code du patrimoine*, Code du patrimoine - Légifrance (legifrance.gouv.fr) (dostęp 11.02.2023 r.).

*Ewidencja zabytków*, <https://nid.pl/dzialalnosc/gromadzenie-dokumentacji-rejestru-i-ewidencji/ewidencja-zabytkow/> (dostęp 11.01.2023 r.).

Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 22319 z 27 grudnia 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=094EFDCD> (dostęp: 31.08.2017 r.).

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich nr IV.7002.8.2018.MC w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt nr 12/18, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20dla%20TK%20w%20sprawie%20gminnej%20ewidencji%20zabytkow.pdf> (dostęp 11.01.2023 r.).

Uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 24.05.2022 r., III OW 198/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E40B8AD4F>, (dostęp 12.11.2024 r.).

### **ABSTRAKT**

Celem artykułu jest analiza roli ewidencji zabytków i ustalenie, czy w systemie prawnym ochrony zabytków doszło do pomieszania funkcji ewidencji zabytków i rejestru zabytków. Autorka zauważa, że z historycznej i systemowej perspektywy funkcje tych dwóch narzędzi ewidencyjnych powinny

być zasadniczo różne i uwzględnienie odmiennych potrzeb społecznych i celów, którym one służą pozwoliłoby na racjonalne uporządkowanie systemu prawa ochrony zabytków i doprowadzenie do zgodności przepisów zakwestionowanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. z Konstytucją.

e-mail: [monika.drela@uwr.edu.pl](mailto:monika.drela@uwr.edu.pl)