

ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA

Włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków. Refleksje na tle materialnej definicji zabytku i najnowszych orzecznictwa sądów administracyjnych

Adding the Address Card of an Immovable Monument to the Municipal Register of Monuments. Reflections in the Context of the Material Definition of a Monument and the Latest Jurisprudence of Administrative Courts

Abstract

This paper aims to analyse the implications of including an address card for an immovable monument in the municipal monuments register. This is considered in the context of the material definition of a monument and the latest administrative court case law. The study presents two perspectives on the entry of monuments into the municipal register, as reflected in legal doctrine and case law. It also examines the role of the Constitutional Tribunal's ruling of 11 May 2023 (case no. P 12/18) concerning the inclusion of an immovable monument's address card in the register, along with the impact of this judgment on subsequent rulings by administrative courts.

KEYWORDS: register, monument, immovable monument, ruling of the Constitutional Tribunal, municipality

SŁOWA KLUCZOWE: ewidencja, zabytek, zabytek nieruchomy, wyrok TK, gmina

ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID – 0000-0002-3898-8822, e-mail: apensz@umk.pl

1 | Wprowadzenie

W orzecznictwie sądów administracyjnych podaje się, że gminną ewidencję zabytków (GEZ) należy zaliczyć do instrumentów prawnych ochrony zabytków^[1]. Włączenie karty adresowej zabytku do GEZ nie zostało jednak wymienione wśród form ochrony zabytków określonych przepisem art. 7 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami^[2] i za taką formę również nie powinno być uznawane^[3]. Obecne są jednak głosy, że wpis obiektów do gminnej ewidencji zabytków należy traktować jako „swego rodzaju formę ochrony zabytku”. WSA w Krakowie w jednym z orzeczeń wskazał, że „de lege lata wpis do GEZ, mimo że nie został przez ustawodawcę wymieniony w art. 7 ustawy wprost jako jedna z form ochrony zabytków, to jednak w judykaturze zgodnie przyjmuje się, iż stanowi on quasi formę ochrony skutkującą nałożeniem na właściciela lub posiadacza zabytku określonych obowiązków i ograniczeń”^[4]. W wyroku z 21 grudnia 2022 roku NSA określił GEZ jako „środek wstępnej ochrony zabytków”^[5]. Instrument ten jest przede wszystkim podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 u.o.z.o.z.).

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 11 maja 2023 r. (sygn. P/12/18)^[6] uznał, że regulacja dotycząca GEZ jest częściowo niezgodna z Konstytucją. O zbadanie konstytucyjności art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. zwrócił się NSA, wskazując na brak przepisów umożliwiających właścicielowi nieruchomości wniesienie skutecznego środka zaskarżenia przeciwko ingerencji w prawo własności. Właściciel nieruchomości, której karta adresowa ma być ujęta w GEZ, nie uczestniczy w czynnościach podejmowanych przez organ administracji publicznej. Ujęcie zabytku w GEZ następuje na podstawie zarządzenia wydanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nie jest prowadzone postępowanie administracyjne, w tym postępowanie wyjaśniające, a więc organ administracji publicznej nie wydaje decyzji

¹ Wyrok WSA w Krakowie z 27.02.2023 r., II SA/Kr 843/22 (Lex nr 3517251); wyrok WSA w Krakowie z 11.08.2020 r., II SA/Kr 637/20 (Lex nr 3046541); wyrok NSA z 20.11.2017 r., II OSK 2926/16 (Lex nr 2442314).

² T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1292, dalej: u.o.z.o.z.

³ Wyrok WSA w Krakowie z 17.10.2024 r., II SA/Kr 1019/24 (Lex nr 3787810).

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 17.10.2024 r., II SA/Kr 1019/24 (Lex nr 3787810).

⁵ Wyrok NSA z 21.12.2022 r., II OSK 2254/21 (Lex nr 3458874).

⁶ OTK 2023, seria A, poz. 46.

administracyjnej, która podlegałaby kontroli sądu administracyjnego^[7]. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do twierdzeń NSA i orzekł o niekonstytucyjności wspomnianych przepisów, regulujących ujęcie zabytku nieruchomego w GEZ. Niedostateczne uregulowanie procedury wpisu do GEZ nie daje właścicielowi nieruchomości, zdaniem Trybunału, gwarancji ochrony prawnej^[8], co sprawia, że przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pokłosem wydanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego były orzeczenia sądów administracyjnych o bezskuteczności wpisów obiektów nieruchomych do GEZ, które pojawiły się już w październiku 2018 roku^[9]. W orzecznictwie oraz doktrynie prawa administracyjnego trwa dyskurs dotyczący charakteru włączenia karty adresowej do GEZ oraz konsekwencji płynących dla właściciela zabytku z czynności podjętej przez organ wykonawczy gminy.

Celem wyjaśnienia i zajęcia stanowiska w toczącej się dyskusji należy na wstępie omówić kształt normatywny instytucji wpisu do GEZ, a następnie wskazać na dwa prezentowane w orzecznictwie i doktrynie stanowiska. Instytucja wpisu do GEZ zasługuje na komentarz, gdyż po wejściu w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw^[10], która nadała GEZ obecny kształt, zmienił się charakter przedmiotowej instytucji. Przed wejściem w życie nowelizacji z 2011 roku GEZ stanowiła podstawę do sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami (art. 21 u.o.z.), pełniąc funkcję porządkującą. W obecnym stanie prawnym włączenie karty adresowej nieruchomości do GEZ skutkuje między innymi obowiązkiem dokonywania przez właściwy organ administracji publicznej uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków: decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego^[11]; decyzji o warunkach zabudowy^[12]; decyzji

⁷ Wyrok NSA z 12.05.2022 r., II OSK 1580/19 (Lex nr 3393105).

⁸ Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego omówił NSA w wyroku z 21.11.2023 r. – wyrok NSA z 21.11.2023 r., II OSK 423/21 (Lex nr 3707598).

⁹ Wyrok NSA z 18.10.2023 r., II OSK 2781/17 (Lex nr 3631185); wyrok NSA z 18.10.2023 r., II OSK 2326/18 (Lex nr 3631187); wyrok NSA z 18.10.2023 r., II OSK 3029/18 (ONSAiWSA 2024, nr 3, poz. 34).

¹⁰ Dz.U. z 2010 r., nr 75, poz. 474; dalej: nowelizacja u.o.z. z 2011 roku.

¹¹ Art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130; dalej: u.p.z.p.).

¹² Art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę^[13] czy decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego^[14]. Pozwolenie wydaje się w formie decyzji administracyjnej, a uzgodnienie, dokonane przed wydaniem decyzji w przedmiotowej sprawie, przybiera formę postanowienia w trybie art. 106 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego^[15]. Stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków jest jednocześnie wiążące zarówno dla organu, jak i dla inwestora. Co więcej, brak uzyskanego pozwolenia może skutkować wstrzymaniem prowadzonych prac w trybie art. 50 pr. bud. Niezasięgnięcie przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę wymaganego stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków uzasadnia natomiast wznowienie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, na mocy art. 145 par. 1 pkt 6 k.p.a.^[16]. Wpis nieruchomości do GEZ skutkuje także pozytywnie dla właściciela lub posiadacza zabytku. Czynność ta wiąże się między innymi z możliwością uzyskania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku (art. 81 ust. 1 u.o.z.)^[17].

¹³ Art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725; dalej: pr.bud.).

¹⁴ Art. 39 ust. 3 i art. 34 pr. bud.; wyrok WSA w Krakowie z 14.11.2019 r., II SA/Kr 659/19, Lex nr 2749391, za: Artur Ginter, Anna Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024, Lex).

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572; dalej jako k.p.a.).

¹⁶ Por. Aleksandra Głowczewska, Piotr Rączka, „Wpis do Gminnej Ewidencji Zabytków: zagadnienia materialnoprawne i proceduralne”, [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, red. Grzegorz Łaszczyca (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 244-261.

¹⁷ Do 1.01.2023 roku możliwe było również skorzystanie z tak zwanej „ulgi na zabytki”, wynikającej z art. 26 hb ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych. Na mocy tego przepisu podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem zabytku nieruchomego mógł między innymi odliczyć od podstawy obliczenia podatku wydatki poniesione w roku podatkowym na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane w zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków (art. 26hb ust. 1 pkt 2). Por. Aleksander Jakubowski, „Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)” *Ochrona zabytków*, nr 2 (2023): 38.

W obecnym stanie prawnym ulga ta dotyczy wyłącznie zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków. W odniesieniu do zabytków ujętych w GEZ możliwe jest jedynie odliczenie wydatków poniesionych w roku podatkowym na wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej utworzony, zgodnie z odrębnymi przepisami (dla zabytku nieruchomego wpisanego

2 | Włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków

Gminna ewidencja zabytków jest prowadzona przez organ wykonawczy gminy (wójta/burmistrza/prezydenta miasta) w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Obecnie obowiązująca ustawowa regulacja została ukształtowana na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W gminnej ewidencji zabytków, zgodnie z art. 22 ust. 5 u.o.z.o.z., znajdują się: zabytki nieruchome wpisane do rejestru; inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków^[18] oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zasady prowadzenia i zakres informacji gromadzonych w GEZ reguluje również rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem^[19]. W § 18 tego rozporządzenia określono sposób włączania kart adresowych zabytków nieruchomych do ewidencji.

do rejestru zabytków lub znajdującego się w ewidencji zabytków; art. 26hb ust. 1 pkt 1). Dodatkowo należy wspomnieć, że wniosek złożony w ramach specustawy mieszkaniowej (art. 7 ust. 14 pkt 3 ustawy z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2024 r., poz. 195), który odnosi się do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

¹⁸ Czynność włączenia do gminnej ewidencji karty adresowej zabytku uprzednio wpisanego do rejestru zabytków lub do wojewódzkiej ewidencji zabytków, jest czynnością związaną, pochodną w stosunku do czynności włączenia karty ewidencyjnej zabytku do rejestru zabytków lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. Jest to czynność niezależna od przyjętej oceny organu wykonawczego. Ma to służyć wzajemnej spójności danych zawartych w rejestrze i obu ewidencjach. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2024 r., IV SA/Po 737/24 (Lex nr 3787431); wyrok WSA w Białymstoku z 25.05.2021 r., II SA/Bk 297/21 (Lex nr 3199417); wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2021 r., II SA/Kr 762/20 (Lex nr 3230505); wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.03.2019 r., II SA/Bd 1362/18 (Lex nr 2657652); wyrok NSA z 26.05.2020 r., II OSK 2745/19 (ONSAiWSA 2021, nr 1, poz. 12).

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 56 – dalej też jako rozporządzenie z 2011 roku. Rozporządzenie to zostało zmienione w 2019 roku przez Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie

Czynność włączenia karty adresowej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków ma charakter materialno-techniczny, a organ nie ma obowiązku prowadzenia czynności wyjaśniających dla ustalenia cech zabytkowych nieruchomości. Nie jest wymagane również uzasadnianie stanowiska przyjętego przez organ^[20]. Obowiązkiem organu w odniesieniu do zabytków nieruchomych, które nie były ujęte w rejestrze zabytków lub wojewódzkiej ewidencji zabytków, jest uprzednie uzgodnienie wpisu nieruchomości do GEZ z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Porozumienie to powinno przybrać formę pisemną^[21]. WSA w Warszawie wskazał, że „porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego ewidencję gminną oraz organu współdziałającego, dysponującego niezbędną wiedzą specjalistyczną w zakresie umożliwiającym ocenę wyznaczenia przez burmistrza nieruchomości do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Oznacza to, że do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, co do których wojewódzki konserwator zabytków nie wypowiedział się przed ich ujęciem w gminnej ewidencji zabytków”^[22]. Włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do GEZ nie jest poprzedzone przeprowadzeniem postępowania administracyjnego uregulowanego w przepisach k.p.a. W związku z powyższym, nie znajdują w tym zakresie zastosowania przepisy art. 7, art. 77 § 1, oraz art. 80 k.p.a.^[23], a do porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków nie stosuje się trybu zajmowania stanowiska uregulowanego w art. 106

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).

²⁰ Karolina Zimna-Kawecka, „Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” *Wiadomości konserwatorskie*, nr 28 (2010): 80; por. wyrok NSA z 21.01.2015 r., II OSK 2189/13 (Lex nr 1753478).

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2013 r., VII SA/Wa 2653/12 (Lex nr 1352710).

²² Wyrok WSA w Warszawie z 10.04.2019 r., VIII SA/Wa 102/19 (Lex nr 2665078); wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r., VII SA/Wa 1239/16 (Lex nr 2360139).

²³ Warto zwrócić uwagę na pogląd przedstawiony w wyroku WSA w Gdańsku: „O ile kwestia formy działania organu administracji publicznej w tego rodzaju sprawach nie budzi wątpliwości, o tyle trudno jest zanegować obowiązek stosowania przepisów k.p.a. dotyczących wyjaśniania stanu faktycznego i zasad oceny materiału dowodowego. Normy wynikające z przywołanych przepisów (art. 7 i art. 8 k.p.a., a także art. 77 k.p.a. i art. 80 k.p.a.) wydają się mieć znaczenie na tyle ogólne i uniwersalne, że powinny mieć zastosowanie także w niejurysdykcyjnych postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej. W szczególności w tych postępowaniach, w których działania organów administracji publicznej

k.p.a., co w konsekwencji powoduje, że porozumienie nie przyjmuje przewidzianej przepisami k.p.a. formy postanowienia^[24].

Przepisy rozporządzenia z 2011 roku określają wzór kart adresowych, które zgodnie z treścią § 17 tego rozporządzenia zawierają podstawowe dane o obiekcie wpisywanym do GEZ. Zakres danych uwzględnianych w karcie został rozszerzony w 2019 roku. Wśród objętych kartą adresową informacji o nieruchomości znajdują się: nazwa, czas powstania, miejscowość, adres, przynależność administracyjna, formy ochrony, fotografia z opisem wskazującym orientację w stosunku do sąsiednich terenów lub stron świata albo mapa z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym, historia, opis i wartości, stan zachowania i postulaty dotyczące konserwacji, data wykonania karty, data zatwierdzenia karty. Organ wykonawczy gminy włącza kartę adresową zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków do GEZ po zweryfikowaniu, że dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. W przypadku konieczności zmiany, usunięcia, ujawnienia nowych danych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza nową kartę adresową zabytku. Pierwotną kartę adresową, trwale połączoną z nową kartą, pozostawia się w GEZ.

Sama czynność materialno-techniczna, jaką jest włączenie karty adresowej zabytku do GEZ, następuje w formie zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nie wynika to wprawdzie z przepisów u.o.z. ani rozporządzenia z 2011 roku, ale z przyjętej praktyki organów, co potwierdzają to również orzeczenia sądów administracyjnych^[25]. Jak wskazał NSA, „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”^[26].

Sądy administracyjne w części orzeczeń wskazywały, że czynność włączenia karty adresowej do GEZ może być poddana kontroli sądowo-administracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia

odnoszą bezpośredni skutek w płaszczyźnie konstytucyjnie chronionej sytuacji prawnej adresata tych działań”; wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2024 r., II SA/Gd 745/23 (Lex nr 3699051).

²⁴ Izabella Mikiciuk, „Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw” *Kurier Konserwatorski*, nr 9 (2010): 7.

²⁵ Wyrok NSA z 5.11.2014 r., II OSK 2329/14 (Lex nr 1532719); wyrok WSA w Łodzi z 15.06.2018 r., II SA/Łd 337/18 (Lex nr 2518729).

²⁶ Wyrok NSA z 18.08.2016 r., II OSK 2909/14 (Lex nr 2142398).

2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[27] (dalej: p.p.s.a.)^[28], a więc jako akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 (akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej), podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej^[29]. Obecny jest pogląd wskazujący na zaklasyfikowanie włączenia karty adresowej zabytku do GEZ jako czynności materialno-technicznej ingerującej w prawo własności. Stąd też czynność ta zdaniem części sądów administracyjnych, zwłaszcza prezentowanym w najnowszych orzeczeniach, może zostać zaskarżona zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.^[30]. Wątek ten zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.

²⁸ Zob. Postanowienie NSA z 18.05.2021 r., II OZ 218/21 (Lex nr 3175377); wyrok WSA w Krakowie z 31.01.2023 r., II SA/Kr 1523/22 (Lex nr 3506357); wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2021 r., II SA/Kr 762/20 (Lex nr 3230505); wyrok WSA w Warszawie z 26.08.2020 r., VII SA/Wa 931/20 (Lex nr 3280535).

²⁹ Postanowienie NSA z 5.06.2019 r., II OSK 1461/19 (Lex nr 2737072); postanowienie NSA z 20.05.2020 r., II OSK 753/20 (Lex nr 3040916); postanowienie NSA z 3.03.2020 r., II OZ 189/20 (Lex nr 3009853); wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2018 r., VII SA/Wa 2956/17 (Lex nr 2616916); wyrok WSA w Poznaniu z 18.09.2019 r., IV SA/Po 377/19 (Lex nr 2723690).

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.10.2024 r., IV SA/Wr 18/24 (Lex nr 3778761); wyrok WSA w Poznaniu z 27.09.2024 r., II SA/Po 493/24 (Lex nr 3763047); postanowienie NSA z 18.05.2021 r., II OZ 218/21 (Lex nr 3175377); wyrok NSA z 18.10.2023 r., II OSK 1765/17 (Lex nr 3631540); wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13.09.2023 r., II SA/Rz 634/23 (Lex nr 3624019); wyroki WSA w Krakowie z 7.12.2023 r., II SA/Kr 986/23 (Lex nr 3662844) i z 9.01.2024 r., II SA/Kr 1361/23 (Lex nr 3671893); wyrok WSA w Lublinie z 16.01.2024 r., II SA/Lu 976/23 (Lex nr 3669073); por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9.04.2024 r., II SA/Rz 2033/23 (Lex nr 3730657); postanowienie WSA w Gdańsku z 16.10.2019 r., II SA/Gd 491/19 (Lex nr 2729761); postanowienie WSA w Łodzi z 15.12.2017 r., II SA/Łd 828/17 (Lex nr 2415999); postanowienie WSA w Gdańsku z 2.09.2020 r., II SA/Gd 350/20 (Lex nr 3047389).

3 | Dwa spojrzenia na wpis do gminnej ewidencji zabytków

Powyższe rozważania pozwalają wskazać na dwa poglądy obecne w orzecznictwie i doktrynie, odnoszące się do charakteru czynności włączenia karty adresowej nieruchomości do GEZ oraz skutków tej czynności. Pierwsze stanowisko zajmują między innymi Katarzyna Zalaszińska i Aleksander Jakubowski. Autorzy wskazują, że czynność włączenia karty adresowej zabytku nieruchomego do GEZ nie powoduje powstania po stronie właściciela lub posiadacza żadnych skutków prawnych, w szczególności nowych obowiązków, i nie stanowi ingerencji w konstytucyjne prawo własności^[31]. Uzasadnienia prezentowanego poglądu autorzy upatrują w obowiązkach właściciela lub posiadacza zabytku, które ich zdaniem są zasadniczo tożsame w odniesieniu do wszystkich zabytków, niezależnie od wpisania ich do GEZ.

Zgodnie z materialną definicją legalną zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchomą, 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 (art. 3 ust. 1 u.o.z.o.z.). Wiązać należy to z koncepcją reżimu obowiązków wynikających z samej własności zabytku, które wynikają choćby z obowiązku opieki nad zabytkiem z art. 5 u.o.z.o.z. Są one niezależne od wpisu obiektu do rejestru zabytków, a tym bardziej do ewidencji^[32]. Wartości posiadane przez zabytek powinny, stosownie do materialnej definicji zabytku, determinować *ex lege* sytuację prawną właściciela zabytku. Aleksander Jakubowski wskazał, że właściciel nieruchomości, która posiada cechy zabytku, ma „zasadniczo tożsame obowiązki niezależnie od tego, czy obiekt ten zostanie czy nie zostanie wpisany do gminnej ewidencji zabytków”^[33]. Katarzyna Zalaszińska wskazuje, że skutek prawny objęcia ochroną konserwatorską danego obiektu 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

³¹ Katarzyna Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 76-78; Jakubowski, „Co dalej”, 39.

³² Monika Drela, „Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim” *Ochrona Zabytków*, nr 1 (2008): 112.

³³ Jakubowski, „Co dalej”, 39.

obiekt spełnia warunki do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków”^[34]. Autorka stwierdza, że właściciel obiektu odpowiadającego definicji zabytku ma więc co do zasady tożsame obowiązki niezależnie od tego, czy obiekt zostanie, czy nie zostanie wpisany do GEZ. Także Aleksander Jakubowski stwierdza, że wpis do GEZ ma charakter wyłącznie deklaratoryjny (z czym należy się zgodzić wyłącznie w kontekście materialnej definicji zabytku), a z uwagi na to czynność ta nie powinna w ogóle być poddawana kontroli sądu administracyjnego. Złożona skarga natomiast powinna podlegać odrzuceniu^[35]. Z ostatnim stwierdzeniem nie należy się jednak zgodzić. W orzecznictwie ten pogląd również zdaje się być odosobniony^[36].

Pierwsze stanowisko znajduje odzwierciedlenie także w wypowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Piotr Żuchowski w odpowiedzi z 27 grudnia 2013 roku na interpelację nr 22319 w sprawie informowania właściciela o wpisaniu obiektu do krajowej, wojewódzkiej czy gminnej ewidencji zabytków wskazał, że:

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. Sytuację prawną właściciela zabytku kształtują dopiero zaskarżalne w administracyjnym toku instancji decyzje w sprawie warunków zabudowy i pozwolenia na budowę oraz postanawiania wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji^[37].

³⁴ Ibidem.

³⁵ Aleksander Jakubowski, „Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)” *Ochrona zabytków*, nr 2 (2023): 95.

³⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.10.2021 r., II SA/Go 725/21 (Lex nr 3257906).

³⁷ Odpowiedź z 27.12.2013 roku na interpelację nr 22319 w sprawie informowania właściciela o wpisaniu obiektu do krajowej, wojewódzkiej czy gminnej ewidencji zabytków. www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=094EFDCD. [dostęp: 22.01.2025]; por. Anna Michalak, „Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych” *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (2018): 50.

Pierwszy z poglądów nie zasługuje jednak na pełną aprobatę. Słusznym stwierdzeniem jest, że materialny charakter definicji legalnej zabytku implikuje to, że zabytek powinien podlegać ochronie i opiece także wówczas, gdy nie zostało wobec niego przeprowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków (tym bardziej wpisu do GEZ, gdyż ta nie jest formą ochrony)^[38]. Z tym argumentem należy się zgodzić. Jest to sytuacja pożądana, choć nieodzwierciedlona we wszystkich przepisach u.o.z.o.z. Po pierwsze, ocena wartości zabytku nieruchomego wymaga działań podjętych przez podmiot o odpowiednich kompetencjach. Działania te nie są podejmowane wobec wszystkich obiektów, które potencjalnie cechują się zabytkowymi wartościami, gdyż, po drugie, właściciel zabytku nie jest często świadomy wartości posiadanego obiektu. Nie są też często świadome tych cech właściwe organy administracji publicznej^[39]. Po trzecie, właściwy organ administracji publicznej – wojewódzki konserwator zabytków w wyniku niekonsekwencji ustawodawcy, który wprowadzając definicję materialną zabytku, wprowadził w znacznej liczbie przypadków ochronę o charakterze procesowym, podejmuje pewne formy działania wyłącznie wobec zabytków wpisanych do rejestru. Dla przykładu, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków z art. 36 u.o.z.o.z. wydawane są tylko w odniesieniu do zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Podobnie dzieje się przy decyzji o nakazie wstrzymania prac prowadzonych bez wymaganego prawem pozwolenia (art. 43 ust. 1 u.o.z.o.z.), przy nakazie przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu (art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z.) oraz nakazie z art. 49 ust. 1 u.o.z.^[40]. Prowadzi to do sytuacji, w której właściciel zabytku w znaczeniu materialnym ma obowiązki wobec zabytku, ale nie są one egzekwowalne, jeśli zabytek nie został objęty formą właściwej ochrony lub choćby wpisem do GEZ. Tym samym dla wielu właścicieli takich zabytków obowiązki te,

³⁸ Jakubowski, „Skutki prawne”, 84-86; por. Głowczewska, Rączka, „Wpis”, 244-261.

³⁹ Aleksandra Głowczewska, Tomasz Brzezicki, „Nakaz przeprowadzenia robót budowlanych przy zabytku, który traci walory zabytkowe, a możliwość wykreślenia zabytku z rejestru” *Wiadomości Konserwatorskie*, nr 80 (2024): 32-33.

⁴⁰ Ibidem: 33-34. Wydaje się, że problem ten został dostrzeżony, gdyż ustawodawca wprowadził zabezpieczenie dotyczące tymczasowej ochrony przed wpisem do rejestru zabytków, zgodnie z art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. Jest to instytucja wstrzymania *ex lege* możliwości prowadzenia określonych prac, przed zakończeniem postępowania administracyjnego. Szerzej zob. Aleksander Maziarz, „Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 491 i n. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1187>.

w ich przekonaniu, nie istnieją (często przez brak świadomości wartości posiadanego zabytku)^[41]. Należy zwrócić przy tym uwagę na ochronę prawnokarną przewidzianą w rozdziale 11. u.o.z.o.z., którą można podać jako przykład ochrony skierowanej do zabytków w rozumieniu materialnym, a nie tylko tych wpisanych do rejestru. Nie dotyczy to jednak art. 118, czyli odpowiedzialności za umieszczanie na zabytku urządzeń i tablic reklamowych bez pozwolenia. Tu ustawodawca wprost odnosi się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Przepisy nie są zatem spójne w tym zakresie. Wspomnieć należy także o obowiązku informacyjnym właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, który zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; zagrożeniu dla zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia; zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany; zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości. Przykład po raz kolejny nie dotyczy zabytków wyłącznie w rozumieniu materialnym.

Powyższe przykłady odnoszą się rzecz jasna do wpisu do rejestru zabytków, a nie do włączenia karty adresowej zabytku do GEZ. Pokazują jednak, że posiadanie przez obiekt wartości, o których mowa w legalnej definicji, a tym samym wypełnienie przez niego znamion zabytku, nie pociąga za sobą faktycznej ochrony, z uwagi na materialny charakter definicji. Gminna ewidencja mogłaby stanowić w tym względzie wypełnienie luki w ochronie dla zabytków nieobjętych właściwą formą ochrony (wpisem do rejestru). Pierwszy z zaprezentowanych poglądów zasługiwałby zatem na pełną aprobatę, gdyby nie problem niekonsekwencji i niezgodności charakteru definicji z charakterem przyjętych instrumentów ochrony zabytków. W obecnej sytuacji prawnej powoduje to stan niepewności, który prowadzi do powszechności drugiego stanowiska. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że włączenie karty adresowej zabytkowej nieruchomości do GEZ

⁴¹ Podkreśla się dyskrejonalny charakter rozstrzygnięć organów w przedmiocie wpisów nieruchomości do rejestru czy ewidencji. Por. Ewelina Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska* (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2018), 294-297; Michał Tadeusz Witwicki, „Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków” *Ochrona zabytków*, nr 1 (2007): 78; Zalasńska, *Ustawa*, 225-227.

nie oddziałuje na prawo własności właściciela tego zabytku^[42]. Właściciel nieruchomości, choć niezwiązany obowiązkiem dokonywania uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków określonych prawem, wspomnianych wcześniej decyzji (gdyż jest to obowiązek właściwego organu administracji publicznej), jest pośrednio dotknięty skutkami owego uzgodnienia. Negatywne stanowisko zajęte przez wojewódzkiego konserwatora zabytków może skutkować wydaniem negatywnej decyzji administracyjnej. To w konsekwencji nie pozwoli na prowadzenie prac przy nieruchomości przez właściciela^[43]. Także Maria 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^[44].

Podobny pogląd wyraża Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz^[45].

W obliczu powyższych rozważań należy wskazać na drugi z poglądów, dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych, który prezentuje NSA^[46], wskazując, że włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków ingeruje w prawo własności, niesie konsekwencje

⁴² Jakubowski, „Co dalej”, 39; por. Zalasńska, *Ustawa*, 76-78.

⁴³ Martyna Sługocka, *Skutki wpisania budynku do gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków* (Lex/el. 2021); por. Uchwała 7 sędziów NSA z 9.11.1998 r., OPS 8/1998 (Lex nr 34728).

⁴⁴ Maria Jackowska, „Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 10 (2022): 93.

⁴⁵ Katarzyna 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*, nr 1 (2023): 91-116.

⁴⁶ Postanowienie NSA z 20.05.2020 r., II OSK 753/20 (Lex nr 3040916); postanowienie NSA z 18.05.2021 r., II OZ 218/21 (Lex nr 3175377). Por. wyrok WSA w Poznaniu z 27.09.2024 r., II SA/Po 493/24 (Lex nr 3763047); postanowienie NSA z 12.09.2024 r., II OSK 1621/24 (Lex nr 3758616); wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2024 r., II SA/Po 751/23 (Lex nr 3725242); wyrok WSA w Rzeszowie z 9.04.2024 r., II SA/Rz 2033/23 (Lex nr 3730657); wyrok WSA w Krakowie z 9.01.2024 r., II SA/Kr 1361/23 (Lex nr 3671893); wyrok WSA w Lublinie z 16.01.2024 r., II SA/Lu 976/23 (Lex nr 3669073).

dla właściciela zabytku. Wskazuje się, że wpis do GEZ jest czynnością organu z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i spełnia wszystkie cechy takiej czynności: ma charakter zewnętrzny (oraz nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem, gdyż te poddaje się kontroli w ramach uregulowanych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.); ma charakter indywidualny; jest czynnością władczą w sferze z zakresu administracji publicznej i podejmowaną przez podmiot wykonujący administrację publiczną; dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa^[47]. Czynność wpisu do GEZ ma charakter zewnętrzny, gdyż jej adresatem nie są podmioty podporządkowane organowi podejmującemu daną czynność. Czynności dokonuje organ administracji publicznej i jest to działanie jednostronne, będące elementem władczych działań administracji publicznej^[48].

Reprezentanci drugiego stanowiska wskazują również, że TK w wyroku z 2023 roku słusznie wskazał na niedopuszczalność niezapewnienia właścicielowi zabytku możliwości wypowiedzenia się co do włączenia karty adresowej nieruchomości do GEZ. WSA w Poznaniu wskazał, że „Należy zapewnić takiemu właścicielowi choćby minimalne uprawnienia w procesie umieszczania obiektu w ewidencji. W przeciwnym wypadku właściciel nie ma możliwości wypowiedzenia się co do tej kwestii a nawet może być zupełnie zaskoczony faktem takiego wpisania jego własności do tego typu ewidencji. Umieszczenie zaś obiektu w ewidencji zabytków niesie za sobą szereg konsekwencji i obowiązków prawnych po stronie właściciela, a także ograniczeń co do dysponowania przez niego nieruchomością o takim statusie. Nie może być zatem tak, że strona taka nie jest nawet poinformowana o takim zamiarze”^[49]. Istotę problemu wyjaśnił dobrze WSA w Lublinie, wskazując, że chodzi o brak w omawianych regulacjach jakichkolwiek gwarancji procesowych przysługujących właścicielowi zabytku. Wpis do GEZ, choć mniej niż wpis do rejestru zabytków, to zdaniem sądu istotnie na korzystanie z prawa własności nieruchomości, chociażby w perspektywie

⁴⁷ Roman Hauser, Katarzyna Celińska-Grzegorzczak w: *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. X, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 176 i n.

⁴⁸ Proponowana była również możliwość zaskarżenia czynności włączenia karty adresowej zabytku na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Istotną cechą aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., odróżniającą je od aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest to, że w następstwie ich wydania powstaje nowa sytuacja prawna. Wpis do GEZ ma natomiast charakter deklaratoryjny. Zob. postanowienie NSA z 18.05.2021 r., II OZ 218/21 (Lex nr 3175377).

⁴⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2024 r., II SA/Po 751/23 (Lex nr 3725242); por. wyrok WSA w Olsztynie z 29.02.2024 r., II SA/Ol 885/23 (Lex nr 3697892).

zamierzeń budowlanych czy ogólnego obowiązku opieki nad zabytkami^[50]. Wprowadzony nowelizacją, spoczywający na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta), obowiązek zawiadomienia właściciela (posiadacza) zabytku o zamiarze włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku, o zamiarze wyłączenia karty adresowej zabytku z gminnej ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty rozszerzył nieco gwarancje właściciela. Jest to jednak niewystarczające. Stąd, niezbędna jest możliwość zaskarżenia czynności włączenia karty adresowej nieruchomości do GEZ do sądu administracyjnego. Stanowisko przewidujące możliwość zaskarżenia dokonania wpisu do GEZ na podstawie art. 3 § pkt 4 p.p.s.a. należy uznać za uzasadnione.

4 | Podsumowanie

Obecne w doktrynie, ale także orzecznictwie sądowoadministracyjnym, dwa stanowiska dotyczące włączenia karty adresowej nieruchomości do GEZ wskazują nie tylko na toczący się dyskurs, właściwy dla środowiska naukowego, ale także na niespójność przepisów prawa ochrony zabytków. Funkcja inwentaryzacyjna i informacyjna GEZ spleta się pośrednio z funkcją ochrony zabytku, którą ma pełnić właściwa forma ochrony – rejestr zabytków prowadzony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków^[51]. Głównym problemem w przedmiotowym zagadnieniu jest niekonsekwencja ustawodawcy wynikająca z przyjęcia materialnej legalnej definicji zabytku i ochrony w zakresie proceduralnym, pojawiającej się w dużej liczbie przypadków dopiero po objęciu zabytku jedną z nazwanych lub nienazwanych form ochrony. Nie można jednoznacznie zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że właściciel obiektu odpowiadającego definicji zabytku ma identyczne obowiązki niezależnie od tego, czy obiekt ten zostanie czy nie zostanie wpisany do gminnej ewidencji zabytków^[52]. Tożsamość obowiązków należy bowiem rozpatrywać również w kontekście możliwości

⁵⁰ Wyrok WSA w Lublinie z 16.01.2024 r., II SA/Lu 976/23 (Lex nr 3669073).

⁵¹ Zob. Monika Drela, „Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej” *Studia Erasmiana Wratislaviensia*, nr 18 (2024): 318-333.

⁵² Jakubowski, „Skutki prawne”, 95.

ich egzekucji, a ta w wielu przytoczonych w tekście przypadkach pojawi się dopiero w momencie objęcia zabytku ochroną o charakterze proceduralnym.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę konieczność zachowania gwarancji procesowych dla właściciela zabytku, należy zgodzić się z sądami administracyjnymi kwalifikującymi czynność włączenia karty adresowej zabytku do GEZ jako czynność z art. 3 § pkt 4 p.p.s.a., możliwą do zaskarżenia skargą do sądu administracyjnego. Pozytywnie należy ocenić zmianę – obowiązek informowania właściciela zabytku o postępowaniu w sprawie włączenia karty adresowej nieruchomości zabytkowej do GEZ (choć powyższy obowiązek jest wyłączony w odniesieniu do wcześniej dokonanych czynności ewidencyjnych, czyli tych które zostały wykonane przed dniem 19 października 2019 roku, co częściowo utrzymuje stan sprzed wyroku TK). Świadomość właściciela i wiedza o poczynionym wpisie daje możliwość skorzystania z dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (art. 81 u.o.z.) lub odliczenia od podatku z art. 26hb ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych^[53]. Takie poszerzenie uprawnień właściciela jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy będzie on świadomy, że zabytek znajduje się w GEZ, gdyż wymaga to od niego określonego prawem działania (złożenia deklaracji podatkowej ze wskazaniem ulgi lub złożenia stosownego wniosku o dotację).

Podsumowując powyższe rozważania należy przyznać słuszność argumentowi odnoszącemu się do pierwszego z prezentowanych poglądów, a dotyczącemu materialnej definicji zabytku. Nie idzie to jednak w parze ze stwierdzeniem, że pogładowi temu można przyznać słuszność. Z uwagi na wątpliwości ukazane w opracowaniu i poparte przykładami, przychyliam się do drugiego z zaprezentowanych stanowisk. Podobne zdanie wyraża Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach, także najnowszych z 2024 i 2025 roku^[54].

⁵³ T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 163.

⁵⁴ Wyrok NSA z 24.09.2024 r., II OSK 2664/21 (Lex nr 3774407); wyrok NSA z 22.10.2024 r., II OSK 1822/24 (Lex nr 3779755); wyrok NSA z 4.12.2024 r., II OSK 106/24 (Lex nr 3820976); wyrok NSA z 15.01.2025 r., II OSK 266/24 (Lex nr 3821600).

Bibliografia

- Drela Monika, „Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim” *Ochrona Zabytków*, nr 1 (2008): 111-118.
- Drela Monika, „Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej” *Studia Erasmiana Wratislaviensia*, nr 18 (2024): 318-333.
- Ginter Artur, Anna Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024, Lex.
- Głowczewska Aleksandra, Tomasz Brzezicki, „Nakaz przeprowadzenia robót budowlanych przy zabytku, który traci walory zabytkowe, a możliwość wykreślenia zabytku z rejestru” *Wiadomości Konserwatorskie*, nr 80 (2024): 31-41. <http://dx.doi.org/10.48234/WK80REGISTER>.
- Głowczewska Aleksandra, Piotr Rączka, „Wpis do Gminnej Ewidencji Zabytków: zagadnienia materialnoprawne i proceduralne”, [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, red. Grzegorz Łaszczyca. 244-261. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Jackowska Maria, „Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 10 (2022): 92-97.
- Jakubowski Aleksander, „Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)” *Ochrona zabytków*, nr 2 (2023): 35-46.
- Jakubowski Aleksander, „Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków” *ZNSA*, nr 1 (2022): 74-97.
- Kowalska Ewelina, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2018.
- Maziarz Aleksander, „Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 489-503. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1187>.
- Miaskowska-Daszkiewicz Katarzyna, „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*, nr 1 (2023): 91-116. <https://doi.org/10.4467/2450050X-SNR.23.007.18119>.
- Michalak Anna, „Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych” *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (2018): 39-66.
- Mikiciuk Izabella, „Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw” *Kurier Konserwatorski*, nr 9 (2010): 11-15.

Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego, t. X, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.

Sługocka Martyna, *Skutki wpisania budynku do gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków*. Lex/el. 2021.

Witwicki Michał Tadeusz, „Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków” *Ochrona zabytków*, nr 1 (2007): 77-98.

Zalasińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.

Zimna-Kawecka Karolina, „Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” *Wiadomości konserwatorskie*, nr 28 (2010): 78-90.

