

Magdalena Kowalczyk*

<https://orcid.org/0000-0003-1623-5237>

Definicja zabytku oraz rejestr zabytków w świetle polskiego orzecznictwa sądowego

Definition of a Monument and the Register of Monuments in the Light of Polish Court Decisions

Słowa kluczowe: zabytek, rejestr zabytków, wpis do rejestru zabytków

Keywords: monument, register of monuments, register of monuments listing

Wstęp: podstawowe regulacje prawne dotyczące ochrony zabytków w Polsce

Introduction: Essential legal regulations on monument protection in Poland

Pierwszym aktem prawnym z zakresu ochrony zabytków był Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z dnia 31 października 1918 r., wydany przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego [Dziennik Praw nr 16, poz. 36]. Regulacja ta określała organizację i zakres działania służb konserwatorskich, w tym rolę konserwatora zabytków sztuki i kultury oraz zasady opieki nad zabytkami sprawowanej przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ważnym zapisem w dekreście było rozróżnienie pojęć „opieka nad zabytkami” i „ochrona zabytków”. Opieka nad zabytkami była rozumiana jako działalność społeczna podejmowana z dobrej woli. Z kolei ochrona zabytków stanowiła pojęcie szersze, uwzględniające wszelkie działania prowadzone przez profesjonalistów, oparte na przepisach prawa i odpowiedniej specjalistycznej metodyce [Rymaszewski 2005, s. 39–40].

W dniu 6 marca 1928 r. wydano Rozporządzenie Prezydenta RP o opiece nad zabytkami [Dz.U. nr 29, poz. 265]. Na mocy tego aktu wojewódzcy konserwatorzy zabytków uzyskali pełne uprawnienia do wydawania stosownych decyzji administracyjnych mających

The first legal act on monument protection was the Regency Council Decree on the Care of Monuments of Art and Culture of October 31, 1918, issued by the Regency Council of the Kingdom of Poland [Dziennik Praw No. 16, item 36]. This regulation defined the organization and scope of conservation services, including the role of the conservator of art and cultural monuments and the principles of monument care as exercised by the Ministry of Religious Denominations and Public Enlightenment. The distinction between the terms “monument care” and “monument protection” was an important provision of this decree. Monument care was understood as a social pursuit undertaken out of goodwill. Monument protection, on the other hand, was a broader concept, which encompassed all activity by professionals, based on laws and appropriate specialized methodology [Rymaszewski 2005, pp. 39–40].

On March 6, 1928, the Presidential Decree on the Care of Monuments was issued [Dz.U. No. 29, item 265]. Under this act, voivodeship conservators were given full authority to issue relevant administrative

* dr, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Nauk Prawnych i Ekonomicznych

* Ph.D., University of Zielona Góra, Faculty of Law and Economics

na celu zapewnienie ochrony zabytkom ruchomym i nieruchomym. Od decyzji wojewódzkich konserwatorów przysługiwało odwołanie do ministra właściwego do spraw kultury [Rymaszewski 2005, s. 40].

Kolejnym istotnym aktem była ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach [Dz.U. nr 10, poz. 48]. Występował w niej problem dualizmu terminologicznego, gdyż równolegle posługiwano się określeniami „dobro kultury” i „zabytek”. Ustawa utrzymywała również podział na władzę konserwatorską pierwszej i drugiej instancji. W okresie blisko czterdziestoletniego obowiązywania akt ten był wielokrotnie nowelizowany. W 1996 r. dokonano rozdzielenia dóbr kultury od dzieł muzealnictwa [Rymaszewski 2005, s. 136–140].

Na uchwalenie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. nr 162, poz. 1568] miały wpływ dwa zasadnicze czynniki. Po pierwsze, konieczność dostosowania polskiego modelu ochrony dziedzictwa kulturowego do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych końca XX w. Po drugie, potrzeba wprowadzenia do krajowego systemu prawnego instytucji ochrony dziedzictwa funkcjonujących w prawie międzynarodowym, w związku z planowanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej [Gerecka-Zołyńska 2006, s. 11]. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyraźnie rozróżnia pojęcia ochrony i opieki, traktując je jako odmienne funkcje, którym przypisano określone zadania. Z ustanowieniem ochrony łączy się nałożenie na obiekt szczególnych wymogów, które zwiększają jego bezpieczeństwo, ale ograniczają prawo własności w zakresie dysponowania lub korzystania z rzeczy. Działania składające się na ochronę zabytku są podejmowane przez organy administracji rządowej i samorządowej, a ich zakres określa art. 4 ustawy. Ustawa z 2003 r. była wielokrotnie nowelizowana.

Analiza przepisów polskiego ustawodawstwa na przestrzeni ponad stu lat pozwala stwierdzić, że obecne rozwiązania prawne są bardziej restrykcyjne niż te zawarte w dekreście Rady Regencyjnej z 1918 r. Zwiększono liczbę prawnych form ochrony zabytków, rozszerzono też zakres przedmiotowy regulacji [Dobosz 2014, s. 221].

W niniejszym artykule podjęto następujące zagadnienia związane z ochroną zabytków:

- 1) krytyczna analiza dotychczasowych definicji prawnych zabytku,
- 2) sformułowanie nowej definicji zabytku,
- 3) rejestr zabytków w świetle orzecznictwa sądowego,
- 4) prawo własności a ochrona zabytków,
- 5) stan techniczny zabytku,
- 6) regulacje prawne dotyczące wywozu zabytków.

Ponadto zaproponowano utworzenie instytucji Rzecznika Ochrony Zabytków, którego zadaniem byłoby rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących ochrony zabytków.

decisions aimed at ensuring the protection of movable and immovable monuments. A voivodeship conservator's decision could be appealed to the minister in charge of culture [Rymaszewski 2005, p. 40].

Another important act was the Act of February 15, 1962 on the Protection of Cultural Property and Museums [Dz.U. No. 10, item 48]. It featured the problem of terminological duality, as it used the terms “cultural asset” and “monument” in parallel. This law also maintained the division between first and second instance conservation authority. The act has been amended several times during its nearly forty-year existence. In 1996, a separation was made between cultural assets and museum works [Rymaszewski 2005, pp. 136–140].

The enactment of the Act of July 23, 2003 on Monument Protection and Preservation [Dz.U. No. 162, item 1568] was influenced by two major factors. First, the need to adapt the Polish model of cultural heritage protection to the changing socio-economic conditions of the late twentieth century. Second, the need to introduce into the national legal system the institutions of heritage protection that had operated in international law, in connection with Poland's planned accession to the European Union [Gerecka-Zołyńska 2006, p. 11]. The Monument Protection and Preservation Act clearly distinguishes between the concepts of protection and care, treating them as different functions to which specific tasks have been assigned. Enacting protection is combined with the imposition of special requirements on its object, which increase its safety, but limit the right of ownership in the disposal or use of it. The activity that comprises monument protection is undertaken by government and local government administration bodies, and their scope is defined in Art. 4 of the Act. The 2003 Act has been amended several times.

An analysis of the provisions of Polish legislation over more than a century allows us to conclude that current legal solutions are more restrictive than those contained in the 1918 Regency Council decree. The number of legal forms of monument protection has been increased, and the scope of the subject of regulation has been expanded [Dobosz 2014, p. 221].

This article discusses the following issues related to monument protection:

- 1) it presents a critical analysis of existing legal definitions of a monument,
- 2) the new definition of a monument,
- 3) the register of monuments in the light of court decisions,
- 4) the right of ownership versus monument protection,
- 5) the technical condition of monuments,
- 6) legal regulations on the export of monuments.

In addition, it has been proposed to create the institution of a Heritage Protection Commissioner, whose task would be to deal with complaints and requests regarding the protection of historic buildings.

Pojęcie zabytku pojawiło się już w XVI w. wraz z procesem kształtowania się języka polskiego. W odrodzeniu funkcjonowały zbiory pamiątek historycznych, kolekcje szlacheckie oraz rodzinne pamiątki [Rymaszewski 2005, s. 9–10]. Przed XIX w. używano określeń takich jak „dzieła sztuki”, „osobliwości” (*curiositates*) czy „starożytności” (*antiquitates*), które były bliżej niedookreślone [Pruszyński 1989, s. 16]. Samuel Bogumił Linde w *Słowniku języka polskiego* określił, że: „zabytek – to każda rzecz, co pozostała z byłych przeszłych czasów, starożytność, pomnik” [Linde 1861, s. 2068].

Dekret z 1918 r. *expressis verbis* nie zawierał definicji zabytku, jednak art. 11 stanowił: „Wszelkie nieruchome i ruchome dzieła, świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej niż lat 50, korzystają z opieki prawa, zanim wpisane zostaną do inwentarza zabytków sztuki i kultury. Korzystają z niej także wszystkie wykopaliska i znaleziska, które z natury rzeczy nie mogą być uprzednio inwentaryzowane”.

Rozporządzenie z 1928 r. (w art. 1) definiowało zabytek jako przedmiot ruchomy lub nieruchomy charakterystyczny dla danej epoki, mający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną. W art. 2 wskazywano, jakie przedmioty ruchome i nieruchome mogą być uznane za zabytki. Katalog ten był podobny do katalogu zawartego w dekrete z 1918 r., choć poszerzono go o kopalnie przedhistoryczne. Zrezygnowano natomiast z ochrony zabytkowych nazw ulic i placów [Zalasińska 2010b, s. 36]. Na mocy rozporządzenia i decyzji będącej orzeczeniem władzy konserwatorskiej pierwszej instancji wybrane przedmioty uzyskiwały status zabytków, wraz z wynikającymi z tego konsekwencjami prawnymi [Rymaszewski 2005, s. 93–94].

Ustawa z 1962 r. w art. 3 stanowiła, że zabytkiem jest „dobro kultury wpisane do rejestru zabytków”. Akt posługiwał się terminami „dobro kultury” oraz „zabytek” [Gerecka-Żołyńska 2006, s. 12]. Pojęcia te nie były jednak uznawane za tożsame [Szmygin 2007, s. 29].

Ustawa z 2003 r. w art. 3 pkt 1 zawiera legalną definicję zabytku, określając go jako „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”. Jest to definicja bardzo pojemna, dlatego wymaga dalszego doprecyzowania, które następuje w innych artykułach ustawy. Przykładowo, art. 6 wymienia grupy typologiczne obiektów, które powinny być w szczególności uznawane za zabytki [Szmygin 2007, s. 29].

Zgodnie z orzecznictwem pojęcie zabytku ma charakter niedookreślony i odwołuje się do wartości o charakterze uznaniowym [Wyrok WSA z dnia 9 lipca 2020 r.]. W definicji terminu „zabytek” występują pojęcia nieostre i subiektywne. Należą do nich takie

The concept of a monument appeared as early as the sixteenth century along with the formation of the Polish language. During the Renaissance, people amassed collections of historical memorabilia, there were also nobility-owned collections and family heirlooms [Rymaszewski 2005, pp. 9–10]. Before the nineteenth century, terms such as “works of art,” (*curiositates*) or “antiquities” (*antiquitates*) were used, which were more vaguely defined [Pruszyński 1989, p. 16]. In the dictionary *Słownik języka polskiego*, Samuel Bogumił Linde defined: “a monument (*zabytek* – transl. note) – is any thing that remains from former past times, an antiquity, a monument (*pomnik* – transl. note)” [Linde 1861, p. 2068].

The 1918 decree explicitly did not include a definition of a monument, but its Article 11 stated: “All immovable and movable works, which testify to the art and culture of past eras, that have existed for no less than fifty years, are under the protection of the law before they are entered in the inventory of artistic and cultural monuments. This protection also extends to any excavations and finds, which, by their nature, cannot be surveyed beforehand.”

The 1928 Regulation defined a monument (in Art. 1) as a movable or immovable structure characteristic of a particular era, that possesses artistic, cultural, historical, archaeological or paleontological value. Article 2 indicated what movable and immovable structures could be considered monuments. The catalog was similar to that contained in the 1918 decree, although it was expanded to include pre-historic excavations. However, the protection of historic street and square names was abandoned [Zalasińska 2010b, p. 36]. Based on the Regulation and the decision, a ruling of the conservation authority of the first instance, selected objects were given the status of monuments, with the resulting legal consequences [Rymaszewski 2005, pp. 93–94].

The 1962 Act stipulated in Art. 3 that a monument is a “cultural asset listed in the register of monuments.” The act used the terms “cultural asset” and “monument” [Gerecka-Żołyńska 2006, p. 12]. However, these concepts were not considered identical [Szmygin 2007, p. 29].

The 2003 Act, in Article 3(1), provides a legal definition of a monument, defining it as “an immovable or movable property, parts or ensembles thereof, that are the work of people or related to their activity, and are a testimony of a past era or event, whose preservation is in the interest of the public due to its historical, artistic or scientific value.” This is a very capacious definition, so it requires further clarification, which occurs in other articles of the act. For example, Art. 6 lists typological groups of structures that should specifically be considered monuments [Szmygin 2007, p. 29].

According to court decisions, the concept of a monument is undefined and refers to values of a discretion-

sformułowania, jak „wartość historyczna”, „wartość artystyczna” czy „wartość naukowa”, które wymagają doprecyzowania w procesie stosowania prawa przez właściwe organy. To organy administracyjne decydują o objęciu zabytku najwyższym reżimem ochrony prawnej [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2023 r.]. Zgodnie z przyjętą definicją zabytkiem może być również nieruchomość gruntowa, nawet jeśli nie znajdują się na niej materialne ślady ludzkiej egzystencji upamiętniające wydarzenia historyczne – np. pola bitew lub cmentarze. Ustawodawca wprowadził też legalną definicję otoczenia zabytku, obejmującego teren wokół chronionego obiektu lub przy nim, w celu zachowania jego wartości widokowych oraz zabezpieczenia go przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych [Zalasińska 2020, s. 12–15].

Nowa definicja zabytku

Definicja legalna zabytku ulegała stałym zmianom w regulacjach prawnych [Bartnik 2021, s. 53]. Ustawodawca, tworząc wcześniejsze definicje, posługiwał się terminem niedookreśloności w odniesieniu do zabytku. Tłumaczył to troską o zachowanie dziedzictwa narodowego oraz objęciem ochroną wszystkich rzeczy, które na nią zasługują [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r.]. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdza: „Stosowanie określonej instytucji prawnej oparte jest na kryteriach ocennych. Brak definicji takich pojęć spowodowany jest zazwyczaj tym, że dla dokonania konkretnych ocen branych jest pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe, czy wręcz – wszelkie próby w tym zakresie prowadziłyby do nadmiernej kazuistyki przepisów prawa, co w istocie zaprzeczałoby ich abstrakcyjnemu charakterowi” [Wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r.; Wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r.; Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r.]. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego potwierdzają, że posługiwanie się pojęciami ogólnymi jest „nieodzowne” [Ginter, Michalak, s. 62].

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego eksponuje znaczenie ogólnej definicji zabytku. Niestety wcześniejsze definicje pomijały istotne przesłanki, takie jak czas powstania i wartość rzeczy, dlatego proponuję następujące ujęcie: „Zabytek to rzecz ruchoma lub nieruchoma powstała przed 31 sierpnia 1939 r. i mająca wartość co najmniej 10 tysięcy złotych”. Wskazanie daty 31 sierpnia 1939 r. nie jest przypadkowe, lecz wiąże się z masowymi zniszczeniami dóbr kultury podczas II wojny światowej. Zaproponowana definicja jest definicją określoną, dlatego trudno podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niedookreśloności pojęcia zabytku.

Obecnie prowadzone są prace nad projektem nowej ustawy Prawo ochrony zabytków i rozważany jest postulat stworzenia nowego systemu ochrony zabytków w Polsce, odpowiadającego potrzebom prakty-

ary nature [Wyrok WSA z dnia 9 lipca 2020 r.]. The definition of the term “monument” includes vague and subjective terms. These include such phrases as “historical value,” “artistic value” or “scientific value,” which require clarification in the process of applying the law by the competent authorities. It is administrative bodies that decide whether to place a monument under the highest regime of legal protection [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2023 r.]. According to the accepted definition, a monument can also be a landed property, even if there are no material traces of human existence commemorating historical events—such as battlefields or cemeteries. The legislator also introduced a legal definition of the surroundings of a monument, which includes the area around or next to the protected site in order to preserve its scenic values and protect it from harmful external influences [Zalasińska 2020, pp. 12–15].

New definition of a monument

The legal definition of a monument has undergone constant changes in legal regulations [Bartnik 2021, p. 53]. The legislator, in creating the earlier definitions, used the term of vagueness in reference to the monument. This was explained by a concern for preserving national heritage and extending conservation to all things that deserve it [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r.]. The judicature of the Constitutional Tribunal states: “The application of a particular legal institution is based on evaluative criteria. The lack of definition of such concepts is usually caused by the fact that, for making specific assessments, many case-specific circumstances are considered, and it would be impossible to include them in a general and exhaustive manner in a single catalog—any attempt in this regard would lead to excessive casuistry of legal provisions, which would in fact contradict their abstract nature” [Wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r.; Wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r.; Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r.]. Constitutional Tribunal rulings confirm that the use of general concepts is “indispensable” [Ginter, Michalak, p. 62].

The position of the Constitutional Tribunal exposes the importance of the general definition of a monument. Unfortunately, earlier definitions omitted important considerations, such as the time of creation and the value of the object, which is why I propose the following form: “A monument is a movable or immovable object created before August 31, 1939, that has a value of at least 10,000 PLN.” The August 31, 1939, date is not coincidental, but is related to the massive destruction of cultural property during the Second World War. The proposed definition is a defined definition, so it is difficult to share the Constitutional Tribunal’s position on the vagueness of the concept of a monument.

Currently, a draft of a new Monument Protection Law Act is being prepared, and a postulate is being considered to create a new system of monument protection in Poland, which would correspond to the needs

ków [Rulewicz 2025, s. 7]. To właściwy moment do stworzenia nowej definicji zabytku. Mam nadzieję, że zaproponowane ujęcie zainicjuje dyskusję wokół tego kluczowego dla ochrony zabytków terminu. W dyskusji powinni uczestniczyć specjaliści z różnych dziedzin, w tym prawnicy, historycy sztuki, archeolodzy, konserwatorzy zabytków oraz paleontolodzy. Taka współpraca może zaowocować sformułowaniem definicji zabytku, która będzie określona wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego i przyczyni się do lepszej ochrony zabytków w Polsce. Zdaję sobie sprawę, że ta wstępna propozycja wymaga dalszego dopracowania.

Rejestr zabytków a orzecznictwo sądowe – krytyczna analiza

Rejestr zabytków to podstawowa i najstarsza forma ochrony zabytków, istniejąca od prawie stu lat. Ustawa o ochronie zabytków i opiece na zabytkami reguluje prowadzenie rejestru, tj. określa organy właściwe do jego prowadzenia oraz sposób dokonywania w nim wpisów i skreśleń. Ze względów konserwatorskich ważne jest wpisanie zabytku do rejestru zabytków, gdyż podlega on wówczas szczególnej ochronie [Zalasińska 2020, s. 11–18].

Rejestry zabytków prowadzą wojewódzcy konserwatorzy zabytków dla rzeczy znajdujących się na terenie województwa. Do rejestru wpisywane są zabytki zarówno ruchome, jak i nieruchome. Podstawą wpisu jest stwierdzenie, że dane dzieło, obszar bądź inny obiekt powinny zostać ujęte w takim wykazie. Obecna procedura jest zbiurokratyzowana i wymaga, w mojej ocenie, poprawy w zakresie ujednolicenia praktyki dotyczącej zasięgania przez organ wydający decyzję opinii specjalisty. Stąd wyrok NSA z dnia 10 maja 2022 r. stanowi: „Ocena wartości zabytkowej wymaga pogłębionej wiedzy specjalistycznej i znajomości stosowanej przez organy konserwatorskie hierarchii ochrony zabytków” [II OSK 1626/19]. Od każdej decyzji nieostatecznej wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji (ministra), które powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii specjalisty, np. historyka sztuki [Rymaszewski 2005, s. 175].

Księgi rejestru zabytków

Wzór ksiąg rejestru określa rozporządzenie 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. 2021 r., poz. 56]. Rejestr jest prowadzony w formie ksiąg o wymiarach 46 × 30 cm, liczących 200 kart z nadrukowanymi kolejnymi numerami stron, oznaczonych literami: „A” – dla zabytków nieruchomych, „B” – dla zabytków ruchomych, „C” – dla zabytków archeologicznych. Zgodnie ze statystykami rejestru na

of practitioners [Rulewicz 2025, p. 7]. This is the right time to create a new definition of a monument. I hope that the proposed formulation will initiate a discussion around this term, which is of such immense significance in monument conservation. Specialists from various fields, including lawyers, art historians, archaeologists, conservators and paleontologists, should participate in the discussion. Such cooperation may result in the formulation of a definition of a monument, which will be defined against the Constitutional Tribunal’s ruling and will contribute to better protection of monuments in Poland. I am fully aware that this initial proposal needs further refinement.

Register of monuments and court decisions – a critical analysis

The register of monuments is the essential and oldest form of monument conservation, and has existed for over a hundred years. The Monument Protection and Preservation Act regulates how the register is kept, namely it defines the bodies competent to its operation and how entries should be listed in and delisted from it. Due to conservation-related reasons, it is important to list a monument in the register of monuments, as it is then subject to special protection [Zalasińska 2020, pp. 11–18].

Monument registers are maintained by voivodeship monument conservators for objects located in their respective voivodeships. Both movable and immovable monuments are included in the register. The basis for a listing is that a given work, area or other structure should be included in it. The current procedure is bureaucratic and, in my opinion, needs to be improved in terms of standardizing the practice concerning the decision-making authority’s consultation with a specialist. Hence the Supreme Administrative Court’s ruling of May 10, 2022, states: “The assessment of monument value requires in-depth expertise and knowledge of the hierarchy of monument protection applied by conservation authorities” [II OSK 1626/19]. Any non-final decision issued by a voivodeship conservator of monuments can be appealed to the second instance authority (the minister), which should be done after consulting a specialist, such as an art historian [Rymaszewski 2005, p. 175].

Books of the register of historical monuments

The template of the register books is specified by the Regulation of the Minister of Culture and National Heritage of May 26, 2011, on keeping the register of monuments, national, voivodeship and municipal monument records and a national list of monuments stolen or illegally exported abroad [Dz.U. 2021, item 56]. The register is kept in the form of 46 × 30 cm books of 200 pages with consecutive page numbers printed on them, marked with letters: “A” – for immovable monuments, “B” – for movable monuments, “C” – for archaeological monuments. According to the register’s statistics, as of December 31, 2019, there were

dzień 31 grudnia 2019 r. do rejestru wpisanych było: 264 828 zabytków ruchomych, 78 009 zabytków nieruchomych oraz 7797 zabytków archeologicznych [Zalasińska 2020, s. 30].

Dla każdej księgi prowadzi się alfabetyczny skrowidz miejscowości z wykazem zabytków znajdujących się na ich terenie [Zalasińska 2020, s. 29–30]. Każdy wpis zawiera rubryki i dane dotyczące: numeru rejestru, daty dokonania wpisu do rejestru, przedmiotu ochrony, zakresu ochrony, miejsca położenia bądź przechowywania zabytku, numeru księgi wieczystej, danych właściciela oraz skreślenia z rejestru [Zalasińska 2010a, s. 25]. Pomimo że żyjemy w XXI w., księgi rejestru prowadzi się w postaci papierowej. Jest to bardzo tradycyjny sposób dokumentacji, wręcz „archaiczny”.

Strony postępowania

Zgodnie z art. 29 k.p.a. stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Krąg tych podmiotów może ulec w postępowaniu rozszerzeniu na podstawie art. 31 k.p.a., który dopuszcza udział na prawach strony określonych podmiotów, tj. organizacji społecznych, Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora. W szczególności art. 182 k.p.a. stanowi, że prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, gdy przepisy prawa zezwalają mu na udział w postępowaniu. Organizacja społeczna może uczestniczyć w postępowaniu ze względu na interes społeczny [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r.].

Nieprawidłowe ustalenie stron postępowania może być podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a., który odnosi się do decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie. Nie chodzi tu o omyłkę w doręczeniu decyzji, lecz o rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach osoby niebędącej stroną, np. skierowanie decyzji o rozbiórce nie do właściciela nieruchomości, lecz do jej użytkownika, który nie jest ani zarządcą, ani inwestorem. Nie jest natomiast nieważna decyzja, w której nastąpiło niepełne określenie strony, np. użycie niepełnej nazwy [Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r.] Pominięcie którejkolwiek ze stron postępowania jest równoznaczne z naruszeniem zasady udziału strony w postępowaniu, wynikającej z art. 10 k.p.a. „Właściciel, który ma prawnorzeczowy obowiązek dbałości o zabytek, musi być stroną postępowania. [...] Jeżeli właścicielem jest Skarb Państwa lub Gmina – prawo właścicielskie wykonują organy tych podmiotów, nie zaś administrator” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2005 r.].

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r. słusznie stanowi, że: „osoba niemająca tytułu prawnego do gruntu nie może skutecznie wystąpić z wnioskiem o wpis do rejestru zabytków”. Wniosek pochodzący od osoby nieuprawnionej sprawia, że nie może zostać spełniona przesłanka formalna wpisu do rejestru zabyt-

listed: 264,828 movable monuments, 78,009 immovable monuments and 7797 archaeological monuments [Zalasińska 2020, p. 30].

For each book, an alphabetical index of localities with a list of monuments located in their area is maintained [Zalasińska 2020, pp. 29–30]. Each listing contains sections and data on: the registry number, date of listing, subject of protection, scope of protection, location or storage of the monument, land register number, owner data and delisting from the register [Zalasińska 2010a, p. 25]. Although we live in the twenty-first century, the registry books are kept in paper form. This is a very traditional way of documentation, if not “archaic.”

Parties to proceedings

According to Art. 29 of the Code of Administrative Procedure, natural and legal persons and organizational bodies without legal personality may be parties to administrative proceedings. This scope of entities may be expanded in the proceedings on the basis of Art. 31 of the Code of Administrative Procedure, which allows certain entities, i.e., non-governmental organizations, the Ombudsman and a prosecutor, to participate as parties. Specifically, Art. 182 of the Code of Administrative Procedure stipulates that a prosecutor has the right to ask the competent public administration body to initiate proceedings to rectify an unlawful condition, when the law allows the prosecutor to participate in the proceedings. A non-governmental organization may participate in the proceedings due to public interest [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r.].

An incorrect determination of the scope of parties to the proceedings may be grounds for annulment of a decision based on Art. 156 of the Code of Administrative Procedure, which refers to a decision addressed to a person who is not a party to the procedure. This is not a case of a mistake in the delivery of the decision, but a decision on the rights and obligations of a non-party, such as directing a demolition decision not to the owner of the property, but to its user, who is neither the manager nor the developer. However, a decision in which there is an incomplete identification of a party, such as the use of an incomplete name, is not void [Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r.]. Omission of any of the parties to the proceedings is tantamount to a violation of the principle of party participation in the proceedings, which stems from Art. 10 of the Code of Administrative Procedure. “An owner, who has a legal obligation to care for the monument, must be a party to the proceedings. (...) If the owner is the State Treasury or the Municipality – the right of ownership is exercised by the bodies of these entities, not by the administrator” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2005 r.].

The judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 7, 2009, rightly states that: “a person who does not have legal title to the land cannot effectively apply for listing in the register of monuments.” An application filed by an ineligible person

ków [Zalasińska 2010a, s. 28]. W praktyce postępowanie o wpis wszczynane jest na wniosek, a postępowanie z urzędu stanowi rzadkość. Działanie wojewódzkiego konserwatora zabytków z własnej inicjatywy jest związane z określonym zagrożeniem dla danego obiektu. Nie ma tu zastosowania art. 61 ust. 2 k.p.a.

Wpis do rejestru zabytków

„Przepisy regulujące zagadnienie wpisu do rejestru zabytków nie wprowadzają szczegółowych przesłanek, którymi winien kierować się organ dokonujący oceny celowości objęcia zabytku tego rodzaju formą ochrony, a zatem decyzja ta ma charakter rozstrzygnięcia eksperckiego. Organ ochrony zabytków musi bowiem ocenić, czy dany obiekt posiada cechy, o których mowa w ustawowej definicji zabytku” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r.]. Wartości decydujące o uznaniu danego obiektu za zabytek są oceniane według aktualnej wiedzy i ustaleń organu konserwatorskiego oraz wyrażają jego zapatrywania na daną rzecz [Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r.]. Ingerencja w strukturę obiektów wpisanych do rejestru zabytków może nastąpić wyłącznie na podstawie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r.].

Materiał dowodowy zgromadzony przez organ powinien wykazywać, że mimo złego stanu technicznego objęcie zabytku ochroną konserwatorską będzie podejmowane w interesie społecznym [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2013 r.]. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez wojewódzkiego konserwatora zabytków dąży do stwierdzenia, że obiekt jest zabytkiem i odpowiada cechom wskazanym w definicji legalnej, tj. musi to być zabytek wpisany na podstawie wniosku właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego oraz nie może być wpisany do inwentarza muzeum lub wchodzić do zasobu bibliotecznego. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie [Zalasińska 2010a, s. 24–25]. Do rejestru zabytków wpisuje się zabytki, które mogą być z pewnych względów zagrożone i wobec których niezbędna jest władcza ingerencja administracji. Są to obiekty, których wyjątkowa wartość zabytkowa przesądza o potrzebie monitorowania ich stanu i objęcia ich wzmożonym reżimem ochrony [Zalasińska 2010a, s. 26]. Dotyczy to obiektów o wysokich wartościach historycznych, naukowych i artystycznych, których znaczenie uzasadnia takie okoliczności, jak występowanie cech stylowych – zarówno wewnątrz, jak i w zewnętrznej formie obiektu – związek z osobą wybitnego architekta lub budowniczego itp. Przesłanki te przesądza o znaczeniu np. budowli jako świadectwa określonego etapu rozwoju architektury i budownictwa [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2021 r.].

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest nakazem, zakazem lub zezwoleniem konserwatorskim [Dobosz 2014, s. 232–233] i powinna być wydana zgodnie z przepisami k.p.a. (art. 107). Jej wydanie poprzedza przeprowadzenie postępowania administracyjnego, w którym

makes it impossible to fulfill the formal condition for listing in the register of monuments [Zalasińska 2010a, p. 28]. In practice, listing proceedings are initiated upon application, and *ex officio* proceedings are rare. Deliberate action by a voivodeship conservator is tied to a specific threat to a given site. Art. 61(2) of the Code of Civil Procedure does not apply here.

Listing in the register of monuments

“The regulations that govern the issue of listing in the register of monuments do not introduce detailed premises to be followed by the authority assessing the desirability of covering a monument by this type of protection, and therefore the decision has the character of an expert decision. This is because the monument conservation authority must assess whether a site possesses the features referred to in the statutory definition of a monument” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r.]. The values that determine the recognition of a site as a monument are evaluated according to the current knowledge and findings of the conservation authority and express its views on the thing in question [Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r.]. Interference in the structure of the objects listed in the register of monuments can only take place on the basis of assessments that are unambiguous and beyond doubt [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r.].

The evidence gathered by the authority should demonstrate that, despite the poor technical condition, placing the monument under conservation will be done in the public interest [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2013 r.]. The investigative proceedings carried out by the voivodeship monument conservator seeks to establish that the object is a monument and meets the characteristics indicated in the legal definition, i.e., it must be a monument listed based on an application by the monument’s owner or its perpetual usufructuary, and must not be included in the inventory of a museum or a library collection. These prerequisites must be met together [Zalasińska 2010a, pp. 24–25]. Monuments that may be endangered for certain reasons and against which the administration’s sovereign intervention is necessary are included in the register of monuments. These are objects whose exceptional historical value determines the need to monitor their condition and place them under an intensified protection regime [Zalasińska 2010a, p. 26]. This applies to objects with high historical, scientific and artistic values, whose significance is justified by such circumstances as the presence of stylistic features—both inside and in the external form of the object—the connection with the person of an outstanding architect or builder, etc. It is administrative bodies that decide whether to place a monument under the highest regime of legal protection [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2021 r.].

The decision on listing in the register of monuments is an order, prohibition or conservation permit [Dobosz 2014, pp. 232–233] and should be issued in

gromadzi się materiał dowodowy istotny dla sprawy, np. odpowiednią dokumentację i opracowania, wyniki badań, opinie, ekspertyzy czy oględziny zabytku [Ginter, Michalak 2024, art. 3]. Tym, co „konstytuuje zabytek”, jest jego wielorodajowa wartość, a także powiązanie z dawnymi czasami lub zdarzeniami oraz przekonanie, że zachowanie obiektu leży w interesie społecznym [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r.]. Za datę uznania za zabytek należy przyjąć dzień, w którym decyzja stała się ostateczna [Dobosz 2014. s. 234].

Decyzja jest aktem administracyjnym „osobowo-rzeczowym”, który tworzy nowy stan prawny w zakresie ochrony konserwatorskiej, a jej skutki nie dotyczą okresu przed jej wydaniem. Odnoszą się wyłącznie do przyszłości i wiążą się z trwałością omawianego orzeczenia w stosunku do innych decyzji, np. dotyczących pozwolenia na rozbiórkę [Zalasińska 2020, s. 32–33].

Ważne jest, że „ograniczenie prawa własności przez wpis nieruchomości do rejestru zabytków musi odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona zabytków jest bowiem konieczna w demokratycznym państwie dla zachowania porządku publicznego, a także wartości kulturowych, dziedzictwa i dorobku Narodu oraz ogólnoludzkich wartości, lecz równocześnie ograniczenia te powinny być proporcjonalne. Decyzja o wpisie obiektu do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu, przy uwzględnieniu konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności, oraz wynikać z niekwestionowanych wartości obiektu jako zabytku” [Wyrok NSA z dnia 7 marca 2023 r.]. Decyzja powinna zawierać uzasadnienie, a w nim informacje o okolicznościach istotnych dla sprawy, które zostały rozważone i ocenione. Ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r.]. Warto powtórzyć, że decyzja opiera się na ocenie danego przedmiotu ochrony przez pryzmat ustawowej definicji zabytku i zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a także wiedzy i doświadczenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (oraz podległych mu pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków) [Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2023 r.].

Od decyzji stronie przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 127 k.p.a.). Po upływie tego terminu, jeżeli odwołanie nie wpłynęło, decyzja staje się ostateczna. Organ, który ją wydał, składa wniosek do właściwego sądu rejonowego o ujawnienie faktu wpisu do rejestru zabytków w księdze wieczystej danej nieruchomości oraz o ogłoszenie tej informacji w dzienniku urzędowym właściwego województwa [Ginter, Michalak 2024, art. 9].

Sprzecznosci w orzecznictwie sądowym dotyczące wpisu do rejestru zabytków obiektów oraz obszarów

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rozróżnia ochronę obiektową, w której przedmiotem

zgodnie z przepisami Kodeksu Postępowania Administracyjnego (Art. 107). Jego wydanie poprzedzone jest przez administracyjne postępowanie, w którym zbierane są dowody istotne dla sprawy, takie jak dokumentacja i badania, wyniki badań, opinie, ekspertyzy czy oględziny zabytku [Ginter, Michalak 2024, art. 3]. Tym, co „konstytuuje zabytek”, jest jego wielorodajowa wartość, a także powiązanie z dawnymi czasami lub zdarzeniami oraz przekonanie, że zachowanie obiektu leży w interesie społecznym [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r.]. Za datę uznania za zabytek należy przyjąć dzień, w którym decyzja stała się ostateczna [Dobosz 2014. s. 234].

Decyzja jest aktem administracyjnym „osobowo-rzeczowym”, który tworzy nowy stan prawny w zakresie ochrony konserwatorskiej, a jej skutki nie dotyczą okresu przed jej wydaniem. Odnoszą się wyłącznie do przyszłości i wiążą się z trwałością omawianego orzeczenia w stosunku do innych decyzji, np. dotyczących pozwolenia na rozbiórkę [Zalasińska 2020, s. 32–33].

Ważne jest, że „ograniczenie prawa własności przez wpis nieruchomości do rejestru zabytków musi odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona zabytków jest bowiem konieczna w demokratycznym państwie dla zachowania porządku publicznego, a także wartości kulturowych, dziedzictwa i dorobku Narodu oraz ogólnoludzkich wartości, lecz równocześnie ograniczenia te powinny być proporcjonalne. Decyzja o wpisie obiektu do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu, przy uwzględnieniu konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności, oraz wynikać z niekwestionowanych wartości obiektu jako zabytku” [Wyrok NSA z dnia 7 marca 2023 r.]. Decyzja powinna zawierać uzasadnienie, a w nim informacje o okolicznościach istotnych dla sprawy, które zostały rozważone i ocenione. Ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r.]. Warto powtórzyć, że decyzja opiera się na ocenie danego przedmiotu ochrony przez pryzmat ustawowej definicji zabytku i zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a także wiedzy i doświadczenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (oraz podległych mu pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków) [Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2023 r.].

Od decyzji stronie przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 127 k.p.a.). Po upływie tego terminu, jeżeli odwołanie nie wpłynęło, decyzja staje się ostateczna. Organ, który ją wydał, składa wniosek do właściwego sądu rejonowego o ujawnienie faktu wpisu do rejestru zabytków w księdze wieczystej danej nieruchomości oraz o ogłoszenie tej informacji w dzienniku urzędowym właściwego województwa [Ginter, Michalak 2024, art. 9].

zabezpieczenia są poszczególne obiekty (architektoniczne, budowlane) oraz ochronę tzw. obszarową (m.in. krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, cmentarze, parki, ogrody, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne) [Szewczyk, Szewczyk 2025, s. 163]. Teza wyroku dotycząca ochrony obiektów wskazuje, że w przypadku zabytków indywidualnych istotny jest samoistny nośnik wartości zapisany w substancji obiektu. Badając zabytek nieruchomy indywidualny, kluczowa jest wartość sama w sobie danej nieruchomości, zarówno jej cechy zewnętrzne, jak i wnętrze [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2022 r.]. Z kolei przykładem ochrony obszarowej jest twierdzenie: „Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to między innymi zachowanie w niezmiennym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół” [Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r.]. Wpis otoczenia zabytku do rejestru zabytków wymaga wyznaczenia w decyzji, jaki teren stanowi otoczenie zabytku, następnie wykazania, z jakich powodów takie właśnie wyznaczenie terenu wokół zabytku (a następnie jego wpis do rejestru zabytków jako otoczenia) ma chronić walory widokowe samego zabytku i zabezpieczać go przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2022 r.]. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków powinna precyzyjnie określać zakres wpisywanego obszaru, najlepiej z oznaczeniem działek geodezyjnych.

Orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite w zakresie tego, co w istocie podlega ochronie „obszarowej”. Według pierwszej linii orzeczniczej oba rodzaje ochrony – obiektowa i obszarowa – są rozdzielne, a inne stanowisko sądów stwierdza, że objęcie ochroną obszarową skutkuje jednocześnie objęciem ochroną obiektową [Szewczyk, Szewczyk 2025, s. 171]. Stanowisko pierwsze popiera wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., w którym wskazano, że w decyzji o wpisie układu urbanistycznego do rejestru nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz granice tego układu. Wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli same mają wartość zabytkową, powinny być oddzielnie wpisane do rejestru zabytków. Podobny pogląd sąd wyraził również w wyroku NSA z 21 września 1993 r. Z kolei w wyroku z dnia 8 stycznia 1998 r. NSA przyjął, że istniejący wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego nie podważa celowości indywidualnego wpisania obiektu do rejestru zabytków. Potwierdzeniem drugiego stanowiska sądów są tezy 1 i 2 wyroku NSA z dnia 18 czerwca 2013 r.: „1. Wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków.

Contradictions in court decisions regarding listing structures and areas in the register of monuments

The Monument Protection and Preservation Act distinguishes between object-based protection, in which the object of protection is individual structures (architectural, engineering), and so-called area-based protection (including cultural landscapes, urban layouts, cemeteries, parks, gardens, places that commemorate historical events) [Szewczyk, Szewczyk 2025, p. 163]. The headnote of the judgment on object-based protection indicates that in the case of individual monuments, the intrinsic carrier of value recorded in the substance of the structure is important. When examining an individual immovable monument, the key is the intrinsic value of the property in question, both its external features and its interior [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2022 r.]. In turn, an example of area-based protection is the claim: “The inclusion of the urban layout in the register of monuments is aimed at preserving the most valuable elements of the historical layout and spatial composition of the complex. This means, among other things, preserving in an unchanged form the layout of squares and streets, their course, width and cross-section, as well as preserving the dimensions of buildings and the essential height proportions that shape the ensemble” [Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r.]. Listing the surroundings of a monument in the register of monuments requires designating in the decision what land constitutes the surroundings of the monument, then demonstrating for what reasons this designation (and the area’s subsequent listing in the register of monuments as surroundings) is to protect the scenic qualities of the monument itself and protect it from the harmful effects of external factors [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2022 r.]. The listing decision should precisely define the scope of the listed area, preferably with the designation of cadastral plots.

The decisions of the administrative courts are not uniform in terms of what is actually subject to “area-based” protection. According to the first line of jurisprudence, the two types of protection—object- and area-based—are separate, while another position of the courts states that the imposition of area-based protection results in the simultaneous imposition of object-based protection [Szewczyk, Szewczyk 2025, p. 171]. The first position is supported by the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 27, 2009, in which it was stated that the decision to list an urban layout in the register does not mention individual structures, but the boundaries of the layout. The listing of a historic urban layout does not mean that all buildings in the layout’s territory are monuments. If they themselves have historic value, they should be separately listed in the register of monuments. The Supreme Administrative Court expressed a similar view in its judgement of September 21, 1993. In turn, in a judgment of January 8, 1998, the Supreme Administrative Court accept-

2. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty”. I dalej: „Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętym ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzy wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu: formę architektoniczną i styl” [Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r.].

Prawo własności a ochrona zabytków – analiza orzecznictwa sądowego

Wartość zabytkowa to wartość będąca świadectwem minionej epoki i właśnie ze względu na konieczność zachowania pamięci o dawnych czasach zasługuje na szczególną ochronę [Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2024 r.]. „O istnieniu wartości zabytkowej decyduje zachowanie substancji, która inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej” [np. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r.].

Z chwilą objęcia artefaktu ochroną prawną zabytek przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, który staje w obliczu rozmaitych zobowiązań związanych z dbałością o stan zachowania [Zalasińska 2020, s. 37]. Zakres ograniczeń prawa własności zabytku na przestrzeni lat zmieniał się i zależał od obowiązujących norm prawnych. Ograniczenia te wynikały z potrzeb życia społecznego i rozwoju państwa [Zalasińska 2020, s. 21]. Należy raz jeszcze podkreślić, że wpis do rejestru zabytków skutkuje ograniczeniem praw właściciela do korzystania z rzeczy umieszczonych w rzeczonym rejestrze [Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r.]. Organ administracji publicznej może ingerować w prawo korzystania z własności, np. w zakresie konieczności uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac restauratorskich lub budowlanych przy budynku wpisanym do rejestru zabytków. Ograniczenia mają na celu ochronę nieruchomości zabytkowej przed nadmierną eksploatacją, przebudową albo zniszczeniem [Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2024 r.]. Osoba władająca zabytkiem ma w związku z jego wpisem do rejestru określone obowiązki, w tym konieczność uzyskania zgody konserwatora na wszelkie prace remontowe i konserwatorskie, a także na zmianę sposobu użytkowania oraz dbanie o zachowanie zabytku w należytej kondycji materialnej. Wśród obostrzeń znajdują się zakazy, np. dotyczące zmiany miejsca przechowywania przedmiotów czy ich wywozu za granicę, a także nakazy, np. utrzymania obiektu w odpowiednim stanie [Gerecka-Zołyńska 2006, s. 15–16].

Stan techniczny zabytku a jego status prawny – orzecznictwo sądowe

Zagadnienie stanu technicznego zabytku ma charakter dynamiczny i zależy od upływu czasu, a w każdym

ed that an existing listing of an urban layout does not undermine the desirability of the individual listing of a structure in the register of monuments. The second position of the courts is confirmed by headnotes 1 and 2 of the judgment of the Supreme Administrative Court of June 18, 2013: “1. The listing in the register of immovable monuments of a spatial layout that is rural is an area-based entry, not an object-based one, which does not mean that structures located in such an area are not subject to monument protection. 2. An area-based entry means that legal protection is extended to all structures within that area.” And further: “On the other hand, if a building ensemble (located in the area covered by the protection of an urban or rural layout), i.e., a spatially related group of buildings, is additionally listed in the register of monuments, the subject of protection is the ensemble itself, which forms the buildings included in it, among other things, due to the distinguishing features of the complex: its architectural form and style” [Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r.].

Right of ownership and the protection of monuments – an analysis of court decisions

Historical value is a value that is a testimony to a past era, and precisely because of the need to preserve the memory of past times, it deserves special protection [Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2024 r.]. “The existence of historic value is determined by the preservation of the substance that incorporates the core of monument value” [Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r.].

Once an artifact is placed under legal protection, the monument ceases to be solely the private property of its owner, who faces various obligations related to the care of its state of preservation [Zalasińska 2020, p. 37]. The scope of restrictions on the ownership of a monument over the years has changed and depended on the legal standards in force. These restrictions were based on the needs of public life and the state’s development [Zalasińska 2020, p. 21]. It should be emphasized once again that listing in the register of monuments has the effect of limiting the owner’s rights to use the objects included in the register [Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r.]. A public administration body can interfere with the right to use property, such as the need to obtain a permit from the voivodeship conservator of monuments to carry out restoration or construction work on a building listed in the register. The restrictions are intended to protect the historic property from overuse, alteration or destruction [Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2024 r.]. The person in charge of a monument has certain obligations in connection with its listing, including the need to obtain a conservator’s approval for all repair and conservation work, as well as for changes in the form of use, and to ensure that the monument is kept in good material condition. Among the restrictions are prohibitions, such as on changing the location of the objects or exporting them abroad, as well as injunctions, such as keeping the object in proper condition [Gerecka-Zołyńska 2006, pp. 15–16].

momencie może ulec gwałtownemu pogorszeniu [Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2023 r.]. Zabytek, nawet jeśli jest w złym stanie technicznym, nie może być wykreślony z rejestru wyłącznie na tej podstawie. Ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniach dokonanych przez organ ochrony konserwatorskiej w konkretnej sprawie [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2018 r.]. Zły stan obiektu nie stanowi wystarczającej podstawy do jego rozbiórki [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r.]. Dopiero całkowita utrata przez obiekt wartości zabytkowej stanowi podstawę do rozważenia, czy nadal może on być uznawany za zabytek [Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r.].

Wywóz zabytków a ich ochrona

W obecnie obowiązujących przepisach widoczna jest wyraźna liberalizacja kwestii wywozu zabytków za granicę. Zniesienie ograniczeń w tym zakresie może spowodować, że na skutek różnic ekonomicznych na świecie z Polski mogą być wywożone najwartościowsze dobra kultury [Golat 2004, s. 94]. Przedmioty zabytkowe kwalifikowane przez ich właścicieli do wywozu poza granice Rzeczypospolitej powinny być opiniowane przez konserwatora zabytków, który w razie wątpliwości mógłby korzystać z pomocy biegłego. Dzieła zmarłych twórców również powinny być objęte systemem weryfikacji konserwatorskiej przed ewentualnym opuszczeniem kraju. Zanim zabytek przekroczy granicę państwa, jego prawowity dysponent powinien uzyskać od wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o jego wartości oraz znaczeniu dla kultury i dziedzictwa narodowego.

Za czasów obowiązywania ustawy z 1962 r. utworzono Państwową Służbę Ochrony Zabytków, powołaną na podstawie Zarządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 22 września 1990 r. [M.P. nr 35, poz. 285]. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 31 grudnia 1998 r. [Dz.U. nr 166, poz. 1206] przekształciło Państwową Służbę Ochrony Zabytków w Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków. Jacek Rulewicz, w komunikacie Zarządu Głównego Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków w sprawie „Koncepcji założeń do projektu ustawy Prawo ochrony zabytków”, zaproponował przywrócenie odrębnej Służby Ochrony Zabytków. W celu skutecznego zapobiegania nielegalnemu wywozowi dóbr kultury za granicę proponuję przywrócenie odrębnej Służby Ochrony Zabytków, która – moim zdaniem – powinna współpracować z innymi służbami zagranicznymi, tj. policją, Strażą Graniczną, organami celnymi oraz organami ochrony zabytków innych państw. Funkcjonowanie tej służby określałby specjalny regulamin odnoszący się do zakresu jej działania, uprawnień i obowiązków. W skład nowo powołanego organu wchodziłoby historycy sztuki, architekci, archeolodzy i kulturoznawcy, czyli osoby mające stosowne wykształcenie kierunkowe, poparte odpowiednią praktyką zawodową i doświadczeniem.

Regulacje prawne powinny jasno określać, które przedmioty są wyłączone z obrotu, gdyż stanowią

A monument's technical condition and its legal status – court decisions

A monument's technical condition is dynamic and depends on the passage of time, and can rapidly deteriorate at any moment [Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2023 r.]. A monument, even if it is in poor condition, cannot be delisted from the register on this basis alone. This assessment should, in each case, be based on the case-specific findings made by the conservation authority [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2018 r.]. The poor condition of a structure is not sufficient grounds for its demolition [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r.]. Only the complete loss of a structure or object's historic value is grounds for considering whether it can still be considered a monument [Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r.].

Trans-border transport of monuments versus their protection

A clear liberalization of the regulations on the transport of monuments out of the country is being observed. The lifting of restrictions in this regard may result in the most valuable cultural assets being transported out of Poland as a result of global economic differences [Golat 2004, p. 94]. Historic objects qualified by their owners for transport outside the Republic of Poland should be reviewed by a conservator, who can consult an expert in case of doubt. The works of deceased artists should also be included in the system of conservation verification before possibly leaving the country. Before a monumental object crosses a state border, its rightful possessor should obtain information from the voivodeship conservator about its value and significance to culture and national heritage.

When the 1962 act was in effect, the State Monument Protection Service was established by Order of the Minister of Culture and Arts of September 22, 1990 [M.P. No. 35, item 285]. The Regulation of the Prime Minister of December 31, 1998 [Dz.U. No. 166, item 1206] converted the State Monument Protection Service into the Office of the Conservator General. Jacek Rulewicz, in a communiqué from the General Board of the Association of Monument Conservators on the “Concept of Assumptions for the Draft Monument Protection Act,” proposed the restoration of a separate Monument Protection Service. To effectively prevent the illegal transport of cultural property abroad, I propose the restoration of a separate Monument Protection Service, which, in my opinion, should cooperate with other foreign services, i.e., the police, Border Guard, customs authorities and the monument protection authorities of other countries. The operation of this service would be defined by special regulations relating to its scope of operation, powers and duties. This newly established body would be composed of art historians, architects, archaeologists and cultural scholars, namely, people with relevant professional training, backed by suitable professional practice and experience.

własność Skarbu Państwa, a ich posiadanie przez osoby nieuprawnione jest zabronione. Po zatrzymaniu posiadacza obiektu, który rozporządza rzeczą wyłączoną z obrotu, powinno nastąpić jej przekazanie – na podstawie art. 230 § 3 k.p.k. – właściwej instytucji. O dalszym losie zabytku powinien decydować wojewódzki konserwator zabytków [Łuczak 2014, s. 592]. Wszelkie przepisy powinny być spójne i komplementarne w stosunku do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż nieklarowność regulacji prowadzi do unikania przez inwestorów angażowania się w adaptację obiektów zabytkowych. Wybierają oni inne, być może wygodniejsze i korzystniejsze dla siebie rozwiązanie, co często prowadzi do degradacji technicznej obiektów zabytkowych poprzez, niekiedy celowe, zaniechanie remontów i dążenie do ich całkowitego unicestwienia [Knothe 2007, s. 11].

W zapobieganiu przemytowi dzieł sztuki i odnawianiu poszukiwanych zabytków pomaga centralny elektroniczny rejestr zabytków (e-zabytek) prowadzony w języku polskim i angielskim. Rejestr ten zamieszczony jest na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa. W strukturze Narodowego Instytutu Dziedzictwa funkcjonują Dział Rejestru i Ewidencji oraz Dział Digitalizacji, które zajmują się sprawami z zakresu rejestru. Wykaz zawiera informacje dotyczące zabytków wraz z ich zdjęciami. Prowadzenie tego wykazu powinno być jednak bardziej przejrzyste. Dostęp do rejestru zabytków powinien być zróżnicowany w zależności od kompetencji poszczególnych organów państwa oraz charakteru pozyskiwanych i udostępnianych – zgodnie z uprawnieniami – danych. Niestety informacje o tym rejestrze są nadal niewystarczająco rozpowszechnione.

Zakończenie: *de lege ferenda*

Analiza dokumentów wskazuje, że w okresie swojej stuletniej praktyki organy stosujące prawo dopuszczały się błędów lub przeoczeń. Wynikały one z niedoskonałości regulacji prawnych, braku doświadczenia lub braku współpracy z innymi organami władzy publicznej czy obywatelami [Ginter, Michalak 2024, s. 62]. Wyspecjalizowane instytucje ochrony zabytków, dokonując interpretacji prawa, powinny kierować się celami nadrzędnymi, tj. utrzymaniem dziedzictwa i interesem społecznym [Zalaszińska 2010a, s. 27].

Zgodnie z propozycją Jacka Rulewicza należy utworzyć odrębną Służbę Ochrony Zabytków (Państwowa Służba Ochrony Zabytków, powołana w 1990 r., została przekształcona w 1998 r. w Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków). Sugeruję jeszcze, że owa Służba Ochrony Zabytków powinna zostać wzmocniona przez ustanowienie Rzecznika Ochrony Zabytków. Stanowisko Rzecznika Ochrony Zabytków powinno być powołane w celu rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących zabytków. Rzecznik Ochrony Zabytków mógłby być powoływany przez Sejm na pięcioletnią kadencję, a jego prawa i obowiązki określałaby stosowna ustawa.

Regulations should clearly specify which items are excluded from circulation, as they are the property of the State Treasury, and their possession by unauthorized persons is prohibited. The detention of the holder of an object, who disposes of the object excluded from circulation, should be followed by its transfer—pursuant to Art. 230(3) of the Code of Criminal Procedure—to the relevant institution. The voivodeship conservator would then decide the further fate of the monument [Łuczak 2014, p. 592]. All regulations should be consistent and complementary to the Monument Protection and Preservation Act, as the inconsistency of regulations leads developers and owner-builders to avoid engaging in the adaptation of historic buildings. They choose a different, perhaps more convenient and advantageous solution for themselves, which often leads to the technical degradation of historic buildings by, sometimes deliberately, abandoning repairs and aiming for their complete erasure [Knothe 2007, p. 11].

A central digital register of monuments (e-zabytek), maintained in Polish and English, helps prevent art smuggling and find missing monuments. The register is posted on the website of the National Institute of Cultural Heritage. The structure of the National Institute of Cultural Heritage includes the Register and Records Department and the Digitization Department, which deal with register matters. The list includes information about the monuments with their photos. However, the maintenance of this list should be more transparent. Access to the register of monuments should be differentiated according to the competence of the various state bodies and the nature of the data acquired and shared—in accordance with the powers. Unfortunately, information about this register is still insufficiently disseminated.

Conclusions: *de lege ferenda*

Document analysis found that, during their century-long practice, bodies that practiced the law made mistakes or omissions. They resulted from imperfect regulations, lack of experience or lack of cooperation with other public authorities or citizens [Ginter, Michalak 2024, p. 62]. Specialized monument protection institutions, when interpreting the law, should be guided by overriding objectives, namely, the preservation of heritage and the public interest [Zalaszińska 2010a, p. 27].

According to Jacek Rulewicz's proposal, a separate Monument Protection Service should be established (the State Monument Protection Service, established in 1990, was transformed in 1998 into the Office of the General Conservator of Monuments). I further suggest that this Monument Protection Service should be strengthened by establishing a Monument Protection Commissioner. The position of Monument Protection Commissioner should be established to handle complaints and requests regarding historic monuments. The Monument Protection Commissioner could be appointed by the Parliament for a five-year term, and their rights and duties would be defined by a relevant law.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Bartnik Monika, *Wojewódzki konserwator zabytków jako oskarżyciel posiłkowy w polskim procesie karnym*, Lublin 2021.
- Dobosz Piotr, *Ewolucje prawnej formy ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Gerecka-Żołyńska Anna, *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006.
- Ginter Artur, Michalak Anna, *Ochrona zabytków. Komentarz*, 2024, LEX art. 3 i 9.
- Ginter Artur, Michalak Anna, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Gola Rafał, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- Knothe Jacek K., *Ograniczenia formalne adaptacji obiektów zabytkowych w Polsce*, [w:] *Wybrane zagadnienia ochrony i konserwacji zabytków architektury*, red. Bogusław Szmygin, Lublin 2007.
- Linde Samuel Bogumił, *Słownik języka polskiego*, t. 2, cz. 2, Wilno 1861.
- Łuczak Marek, *Prawna ochrona zabytków versus praktyka – propozycje zmian w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Pruszyński Jan, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Rulewicz Jacek, *Komunikat Zarządu Głównego Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków w sprawie „Koncepcji założeń do projektu ustawy Prawo ochrony zabytków”*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2025, nr 82.
- Rymaszewski Bohdan, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005.
- Szewczyk Marek, Szewczyk Juliusz, *Obszarowa i obiektowa ochrona prawna zabytków nieruchomych w judykaturze*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2025, nr 84.
- Szmygin Bogusław, *Obiekty zabytkowe – pojęcia, zakres i zasady działania*, [w:] *Wybrane zagadnienia ochrony i konserwacji zabytków architektury*, red. Bogusław Szmygin, Lublin 2007.
- Zalasińska Katarzyna, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010a.
- Zalasińska Katarzyna, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010b.
- Zalasińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Akty prawne / Legal acts

- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury, Dziennik Praw nr 16, poz. 36.

- Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie 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 r., poz. 56.
- Rozporządzenie Ministra Wyzwań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków, Dz.U. nr 76, poz. 675.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 1206 z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków, Dz.U. nr 166, poz. 1206.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 29, poz. 265.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 572, t.j.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach, Dz.U. nr 10, poz. 48.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 89, poz. 555 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162, poz. 1568.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 22 września 1990 r. w sprawie powołania Państwowej Służby Ochrony Zabytków i określenia jej struktury, M.P. nr 35, poz. 285.

Orzecznictwo / Judgements

- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, LEX nr 10852.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r., III SA 1307/85, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1998 r., I SA 730/97, ON-SA-OZ 2000/1/24.
- Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., OSK 1157/10, LEX nr 1081741.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., II OSK 1418/11, LEX nr 1288100.
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, LEX nr 1399921.
- Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., II OSK 896/16, LEX nr 2464326.
- Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16, LEX nr 2495695.
- Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r., II OSK 1453/18, LEX nr 3149498.
- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r., II OSK 1688/18, LEX nr 3320552.
- Wyrok NSA z dnia 10 maja 2022 r., II OSK 1626/19, LEX nr 3356946.

- Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2023 r., II OSK 2887/21, LEX nr 3480793.
- Wyrok NSA z dnia 7 marca 2023 r., II OSK 596/20, LEX nr 3517116.
- Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2023 r., II OSK 1179/20, LEX nr 3585899.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2024 r., II OSK 1241/21, LEX nr 3701766.
- Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2024 r., II OSK 2410/21, LEX nr 3749949.
- Wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008/1, poz. 7.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008/4, poz. 57.
- Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK-A 2013/7, poz. 97.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 311/04, LEX nr 169362.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., I SA/Wa 324/06, LEX nr 256647.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r., VII SA/Wa 2184/06, LEX nr 347791.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., I SA/Wa 1283/08, LEX nr 569597.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 93/09, LEX nr 555173.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2013 r., VII SA/Wa 1897/12, LEX nr 1303761.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 694/16, LEX nr 2289543.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2943/17, LEX nr 2626198.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2018 r., VII SA/Wa 270/18, LEX nr 2580909.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r., VII SA/Wa 2154/19, LEX nr 3072413.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2020 r., VII SA/Wa 2510/19, LEX nr 3091327.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., VII SA/Wa 1788/20, LEX nr 3170212.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 42/21, LEX nr 3243457.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r., VII SA/Wa 278/21, LEX nr 3293344.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 861/21, LEX nr 3316226.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 2560/21, LEX nr 3357325.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2023 r., VII SA/Wa 10/23, LEX nr 3566544.

Streszczenie

Prawo ochrony zabytków w Polsce rozwija się od 1918 r. W ponad stuletniej historii powstały cztery podstawowe regulacje prawne dotyczące zabytków: (1) Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r., (2) rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r., (3) ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach z 1962 r., (4) ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. Niestety akty te zawierają odmienne definicje zabytku, co utrudnia prowadzenie skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego. Niedookreśloność pojęcia zabytku, zaakceptowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wpływa na uznaniowość decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków dotyczących wpisu do rejestru zabytków. W niniejszym artykule dokonano krytycznej analizy istniejących definicji zabytku oraz zaproponowano nową, bardziej precyzyjną definicję tego pojęcia. Uwzględnia ona pomijane wcześniej przesłanki dotyczące czasu powstania i wartości chronionej rzeczy.

Rejestr zabytków został ustanowiony rozporządzeniem z dnia 17 lipca 1928 r. Przedmiot wpisany do rejestru zabytku podlega szczególnej ochronie prawnej. Jednak orzecznictwo sądowe dotyczące rejestru zabytków jest nadal kontrowersyjne. Marek Szewczyk i Juliusz Szewczyk zwrócili uwagę, że w orzecznictwie sądów występują rozbieżności dotyczące ochrony obszarowej. W szczególności nierozstrzygnięta

Abstract

Monument protection law in Poland has been developing since 1918. In its over century-long history, four essential legal regulations on monuments were put forth: (1) the Regency Council Decree of 1918, (2) the Presidential Decree of 1928, (3) the Law on the Protection of Cultural Property and Museums of 1962, (4) and the Monument Protection and Preservation Act of 2003. Unfortunately, these acts contain different definitions of a monument, which makes it difficult to effectively protect cultural heritage. The indeterminacy of the concept of a monument, accepted in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, affects the discretionary nature of the provincial conservator's decisions regarding listing in the register of monuments. This article critically analyzes existing definitions of a monument and proposes its new, more precise definition. It considers the previously overlooked considerations of the time of creation and the value of the object of protection.

The register of monuments was established by decree on July 17, 1928. An object included in the register of monuments is subject to special statutory protection. However, court rulings concerning the register of monuments remain controversial. Marek Szewczyk and Juliusz Szewczyk noted that there are discrepancies in court decisions regarding area-based protection. In particular, there is an unresolved question of whether

pozostaje kwestia, czy do rejestru należy wpisywać wyłącznie obszar, czy też obszar i obiekty, które się na nim znajdują. Kolejnym istotnym problemem pozostaje wywóz zabytków za granicę – procesowi temu może skutecznie przeciwdziałać centralny elektroniczny rejestr zabytków. W tym zakresie potrzebne są jednak nowe rozwiązania. Księgi rejestru zabytków od niemal stu lat prowadzone są w formie papierowej, co w zestawieniu z funkcjonującym centralnym elektronicznym rejestrem zabytków wydaje się rozwiązaniem anachronicznym.

Nie sposób pominąć również postulatu ustanowienia i odpowiedniego ukonstytuowania kompetentnych organów stojących na straży przestrzegania prawa ochrony zabytków. Jacek Rulewicz zaproponował utworzenie odrębnej Służby Ochrony Zabytków, nawiązującej do istniejącej wcześniej Państwowej Służby Ochrony Zabytków. Tę cenną ideę należałoby uzupełnić o powołanie Rzecznika Ochrony Zabytków, który rozpatrywałby skargi i wnioski dotyczące zabytków.

er only the area should be included in the register, or the area and the structures that are located within it. Another major problem is the transport of monuments abroad—a process that can be effectively countered by a central digital register of monuments. However, new solutions are needed in this area. The books of the register of monuments have been kept in paper form for almost a century, which, in comparison with the already operating central digital monument register, seems to be an anachronistic solution.

It is also impossible to ignore the call for the establishment and proper constitution of competent bodies to ensure compliance with monument conservation law. Jacek Rulewicz has proposed the creation of a separate Monument Protection Service, referring to the previously existing State Monument Protection Service. This valuable idea should be supplemented by the establishment of a Monument Protection Commissioner to handle complaints and requests regarding monuments.