

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.145-164

SWPS UNIWERSYTET HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNY

JULIA WITKOWSKA

julia.witkowska@vp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-0229-1183>

Wpis do rejestru zabytków jako forma ochrony administracyjnoprawnej

*Entry into the Register of Historic Monuments as
a Form of Administrative-Law Protection*

Wprowadzenie

Ochrona dziedzictwa kulturowego stanowi jeden z fundamentalnych elementów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi obowiązkami Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającymi z preambuły oraz art. 5, 6 i 73 Konstytucji RP¹. Realizacja tego obowiązku następuje także poprzez wpis do rejestru zabytków, który stanowi szczególną formę administracyjnoprawnej ingerencji w sferę praw i obowiązków właściciela obiektu o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej. Ustawa o ochronie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

zabytków i opiece nad zabytkami² wskazuje wpis jako podstawową formę ochrony indywidualnej zabytków nieruchomych oraz ruchomych poprzez decyzję administracyjną wojewódzkiego konserwatora zabytków, co prowadzi do objęcia danego obiektu szczególną ochroną prawną.

Celem artykułu jest analiza wpisu do rejestru zabytków jako jednej z form administracyjnoprawnej ochrony dziedzictwa kulturowego. Przedmiotem rozważań są w szczególności: charakter prawny decyzji o wpisie do rejestru zabytków, procedura jej wydawania, jak również skutki prawne wpisu, w tym ograniczenia w sferze prawa własności właściciela lub posiadacza zabytku. Przyjęto hipotezę badawczą, zgodnie z którą wpis do rejestru zabytków stanowi skuteczny element administracyjnoprawnej ochrony zabytków, ale jego stosowanie wymaga zachowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw jednostki.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawa regulujących problematykę ochrony zabytków, w szczególności przepisów Konstytucji RP, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzupełniając wykorzystano metodę analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności dotyczących wpisu do rejestru zabytków oraz zakresu ingerencji administracji publicznej w prawo własności, a także metodę analizy literatury przedmiotu.

Podstawy konstytucyjne ochrony dziedzictwa kulturowego

W początkowej części Konstytucji RP zostały wskazane cele o szczególnie fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Art. 5 – ze względu na swój charakter prawny – ma przede wszystkim wymiar programowy, co oznacza, że nakłada na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania działań zmierzających do realizacji określonych w nim wartości przy wykorzystaniu przysługujących im kompetencji³. Jednym z tych obowiązków jest „strzeżenie dziedzictwa narodowego”, które należy rozumieć jako ochronę zarówno materialnych, jak i niematerialnych elementów ukształtowanych w toku dziejów państwa oraz społeczeństwa polskiego. Elementy te stanowią świadectwo tożsamości narodowej, potwierdzają miejsce Polski wśród innych narodów, a także tworzą podstawę dalszego rozwoju kulturowego i społecznego⁴. Ochrona dziedzictwa

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1292, z późn. zm.), dalej: u.o.z.

³ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.

⁴ *Ibidem*.

narodowego stanowi zatem formę symbolicznego wyrażenia wdzięczności wobec poprzednich pokoleń za ich wkład w walkę o niepodległość oraz rozwój kultury. Jak podkreślono we wstępie do Konstytucji RP, jest to swoisty „dług wdzięczności”, który współczesne pokolenie spłaca poprzez troskę o zachowanie dorobku przeszłości oraz przekazanie go kolejnym generacjom⁵.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r.⁶ stwierdził, że „konserwator zabytków realizuje zadania określone ustawami zwykłymi, mającymi zakotwiczenie w art. 5 Konstytucji RP. Do dóbr kultury, które podlegają ochronie w świetle art. 73 Konstytucji RP, należą zabytki, a gwarancję ich należytej ochrony stanowią obowiązujące przepisy prawa oraz przyznane organom administracji publicznej określone w tym zakresie kompetencje”. Zgodnie z art. 73 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Według przepisu art. 6 Konstytucji RP: 1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. 2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2016 r.⁷ stwierdził, że „wyrażenie «dobro kultury», o którym mowa w art. 73 Konstytucji, należy zatem rozumieć szeroko, tj. niematerialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomą posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również wzgląd na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73 Konstytucji. Rozumienie to znajduje również uzasadnienie w preambule Konstytucji, która odwołuje się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dorobku z ponad tysiącletniej historii”.

W wyroku z dnia 8 października 2007 r.⁸ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie «strzeże», jak i wymienio-

⁵ *Ibidem*.

⁶ II OSK 731/15, LEX nr 2281140.

⁷ Kp 2/15, OTK-A 2016, nr 23.

⁸ K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

ne stosowane pojęcie «zapewnia» w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej”.

Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP może świadczyć o ograniczeniu prawa własności na rzecz ochrony zabytków. Zgodnie z tym przepisem wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Podobnie art. 64 ust. 3: Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r.⁹ stwierdził, że „nawet gdyby wystąpiła (...) kolizja prawna, to i tak mając na uwadze konstytucyjną ochronę (art. 5 Konstytucji RP) dziedzictwa narodowego, do którego zalicza się dobra kultury będące zabytkami, należałoby stwierdzić, że ochrona zabytków niewątpliwie ma pierwszeństwo przed zapewnionym wprowadzie ustawowo (Prawem budowlanym), jednakże niegwarantowanym konstytucyjnie w sposób tak silny, jak dziedzictwo narodowe, prawem do zabudowy nieruchomości”.

Pojęcie zabytku w polskim systemie prawnym

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 3 ust. 1 definiuje zabytek 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.

Definicja zabytku umożliwia objęcie tym pojęciem bardzo szerokiego katalogu obiektów. W konsekwencji do kategorii zabytków mogą być zaliczane także takie elementy, które w rzeczywistości nie posiadają cech uzasadniających ich szczególną ochronę konserwatorską¹⁰. W niewielkim stopniu zakres tej definicji ogranicza kryterium interesu społecznego, które w praktyce również pozostawia szerokie pole do interpretacji, co może prowadzić do zwiększenia uznaniowości decyzji podejmowanych przez organy administracji¹¹. Tak skonstruowane regulacje prawne utrudniają też prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich czy budowlanych przy obiektach o skomplikowanej, wielowarstwowej strukturze

⁹ II OSK 494/05, LEX nr 196698.

¹⁰ A. Ginter, A. Michalak, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ochrona zabytków. Komentarz*, red. A. Ginter, A. Michalak, Warszawa 2024, s. 61–80.

¹¹ *Ibidem*.

historycznej. W takich przypadkach każda ingerencja wymaga oceny wartości poszczególnych elementów powstałych w różnych okresach oraz bieżącego podejmowania decyzji, które z nich powinny zostać zachowane, a które mogą zostać usunięte lub przekształcone¹².

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r.¹³ stwierdził, że „o wartości obiektów zabytkowych decyduje przede wszystkim to, że są one przekazami określonych znaczeń (świadcstwa). Chodzi bowiem o utrwalenie i przekazanie pamięci o ludziach, procesach, wydarzeniach czy wyobrażeniach przez te obiekty w różnorodny sposób reprezentowanych”.

Zgodnie z art. 4 u.o.z. ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Natomiast zgodnie z art. 5 u.o.z. opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

W konsekwencji należy przyjąć, że ochrona zabytków obejmuje działania podejmowane przez organy administracji publicznej, w tym również działania o charakterze władczym, polegające na stosowaniu obowiązujących przepisów prawa, prowadzące do wydawania decyzji administracyjnych, natomiast opieka

¹² *Ibidem.*

¹³ VII SA/Wa 1661/17, LEX nr 2522576.

nad zabytkami odnosi się przede wszystkim do aktywności właściciela lub posiadacza zabytku i obejmuje zarówno konkretne działania faktyczne podejmowane przez te podmioty, jak i pewien stan rzeczy, który powinien zostać przez nie zapewniony poprzez realizację wymogów określonych w przepisach ustawy¹⁴.

Formy ochrony zabytków przewidziane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Najważniejszym, a zarazem najdłużej stosowanym instrumentem ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Jego początki sięgają lat 20. XX w. Pierwsze regulacje prawne obowiązujące w okresie międzywojennym nie przewidywały jeszcze rejestru zabytków jako formalnej formy ochrony konserwatorskiej. Ówczesne przepisy nakładały jedynie na urzędy wojewódzkie obowiązek prowadzenia szczegółowej ewidencji zabytków znajdujących się na obszarze danego województwa¹⁵. Z obowiązku tego wyłączone były jednak dzieła sztuki, zabytki starożytne, rękopisy oraz dokumenty archiwalne posiadające wartość historyczną lub artystyczną. Obecnie wpisu do rejestru zabytków dokonuje wojewódzki konserwator zabytków w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej. Postępowanie w tej sprawie może zostać wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściciela zabytku¹⁶. Rejestr może obejmować nie tylko sam obiekt zabytkowy, lecz także jego otoczenie, jak również historyczną, geograficzną lub tradycyjną nazwę związaną z danym miejscem. Wpisanie do rejestru zespołów budowlanych czy układów urbanistycznych albo ruralistycznych nie wyklucza jednocześnie możliwości odrębnego wpisania do rejestru poszczególnych obiektów zabytkowych wchodzących w skład tych zespołów lub układów¹⁷. Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informacja o dokonaniu wpisu do rejestru jest ujawniana w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości oraz publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przypadku, gdy istnieje ryzyko zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywozu zabytku ruchomego za granicę, organ może z urzędu wszcząć postępowanie zmierzające do jego wpisania do rejestru¹⁸. Z chwilą dokonania wpisu dany obiekt lub obszar

¹⁴ K. Zeidler, *Zagadnienia systemowe*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, K. Zalaśńska, Warszawa 2015, s. 19–36.

¹⁵ K. Sikora, *Administracyjnoprawne formy ochrony zabytków właściwe dla organów administracji rządowej*. Zarys, „*Studia Administracyjne*” 2016, nr 8, s. 99–108.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

zostaje objęty pełną ochroną prawną przewidzianą w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹.

Art. 7 u.o.z. ustanawia zamknięty katalog prawnych form ochrony konserwatorskiej²⁰. Formami ochrony zabytków są:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
 - 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.z. do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.

W myśl art. 10 ust. 1 u.o.z. do rejestru wpisuje się zabytek ruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na wniosek właściciela tego zabytku.

Rejestr zabytków spełnia szereg istotnych funkcji, wśród których można wskazać funkcje: porządkującą, kontrolną, informacyjną oraz normatywną. W konsekwencji oddziałuje on także na sposób rozumienia samego pojęcia zabytku, a także wyznacza zakres oraz intensywność jego ochrony prawnej²¹. Najbardziej sformalizowanym środkiem ochrony jest wpis do rejestru zabytków, który powinien obejmować przede wszystkim obiekty i przedmioty o najwyższej wartości lub takie, które są szczególnie narażone na zniszczenie lub utratę, dlatego wymagają zastosowania wzmocnionego reżimu ochronnego²².

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r.²³ stwierdził, iż „wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty”.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010, s. 40–43.

²¹ K. Lenczowska-Soboń, *Ustawowa definicja zabytku w prawie polskim*, [w:] *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022, s. 116.

²² *Ibidem*.

²³ II OSK 427/12, LEX nr 1399921.

W wyroku z dnia 6 lipca 2011 r.²⁴ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a. [Kodeksu postępowania administracyjnego], przy czym ma ona cechy decyzji konstytutywnej, dlatego że to na jej podstawie dochodzi do wpisu do rzeczowego rejestru, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m.in. ograniczeniem uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu (np. na obowiązek uzyskiwania pozwoleń, o których mowa w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków). Wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego, ruralistycznego lub zespołu budowlanego, o którym mowa jest w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków, oznacza automatycznie, że ochrona ta rozciąga się na cały obszar tego układu”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2016 r.²⁵ stwierdził, że „o pozbawieniu zabytku nieruchomego formy ochrony, jaką jest wpis do rejestru zabytków, decyduje stwierdzenie przez właściwy organ utraty przez zabytek wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych. Nie decyduje zatem stan zachowania zabytku, jego walor użytkowy czy estetyka, jaką prezentuje w chwili dokonywania takiej oceny. Zasadnicze znaczenie ma to, czy wartości chronione, które stanowiły podstawę dokonania wpisu, nie zostały utracone na skutek zniszczenia zabytku. Ustawodawca dopuszcza sytuację, w której zabytek przestaje być zabytkiem, o ile stan zniszczenia doprowadził do tego, że nie jest możliwe określenie cech tego zabytku, decydujących o jego wartości historycznej, artystycznej czy naukowej. Podstawą do wykreślenia z rejestru jest także zmiana poglądów nauki co do prezentowanych przez zabytek wartości, tj. uznanie w obliczu przeprowadzonych prac naukowych, że w istocie dany zabytek nie przedstawia już przypisywanej mu uprzednio wartości”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 maja 2014 r.²⁶ stwierdził, że „jeśli jakiś obiekt spełnia przesłanki określone w art. 3 pkt 1 u.o.z., jest on zabytkiem w znaczeniu materialnym, a fakt ten wynika z właściwości samego obiektu i wskazanego przepisu prawa. Nieruchomość będąca zabytkiem nieruchomym to obiekt trwale związany z miejscem i otoczeniem. Zakres i formy ochrony zabytku uzależnione są od stanu prawnego. Ujęcie obiektu w wykazie zabytków zmienia sytuację prawną takiego obiektu w kontekście jego ochrony”.

²⁴ II OSK 735/11, LEX nr 1083686.

²⁵ II OSK 3132/14, LEX nr 21676564.

²⁶ IV SA/Wa 580/14, LEX nr 1564547.

Wpis do rejestru zabytków stanowi zarazem początkowy etap objęcia danego obiektu ochroną konserwatorską, który nie odnosi się jeszcze bezpośrednio do kwestii podmiotu odpowiedzialnego za sprawowanie opieki nad tym zabytkiem. Ma on zatem charakter wstępny i inicjuje dalsze działania w zakresie ochrony, ale sam w sobie pozostaje przede wszystkim aktem o charakterze formalnoprawnym i nie zawsze musi prowadzić do realnej poprawy stanu zachowania zabytku²⁷. Usunięcie obiektu z rejestru następuje w sytuacji, gdy wpisany zabytek uległ zniszczeniu w takim stopniu, że utracił swoje wartości historyczne, artystyczne lub naukowe, bądź gdy w świetle nowych ustaleń badawczych okaże się, że wartości stanowiące podstawę jego wpisania do rejestru nie zostały potwierdzone²⁸. Wykreślenie z rejestru może mieć miejsce również wtedy, gdy dany zabytek został włączony do inwentarza muzealnego albo stał się częścią narodowego zasobu bibliotecznego. Decyzję o skreśleniu zabytku z rejestru podejmuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Postępowanie w tej sprawie może zostać wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której znajduje się zabytek nieruchomy²⁹.

Wpis do rejestru zabytków jako decyzja administracyjna

Wpis nieruchomości do rejestru zabytków dokonywany jest na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Postępowanie w tym zakresie może zostać wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściciela zabytku nieruchomego bądź użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się dany obiekt (art. 9 ust. 1 u.o.z.)³⁰. Fakt wpisania nieruchomości do rejestru zabytków powinien zostać ujawniony w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości, a także w katastrze nieruchomości. Podstawę dokonania obu tych wpisów stanowi decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków (art. 9 ust. 4 i 5 u.o.z.)³¹. Jak wynika z powołanych przepisów, wpis w księdze wieczystej może odnosić się zarówno do całej nieruchomości gruntowej, jak i do

²⁷ J. Sługocki, *Pojęcie zabytku w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 62–77.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ E. Klat-Górska, *Bonifikaty od opłat oraz rozłożenie na raty*, [w:] *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, s. 241–244.

³¹ *Ibidem*.

jej części składowej, np. do budynku, o ile nie został on prawnie wyodrębniony jako odrębna nieruchomości³².

Administracja publiczna została powołana przede wszystkim do ochrony godności jednostki oraz do zapewnienia poszanowania podstawowych praw i wolności obywatelskich gwarantowanych przez Konstytucję RP, a także do realizacji zadań związanych z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczeństwa. W związku z tym wszystkie działania organów administracji powinny być ukierunkowane na respektowanie wartości wskazanych przez ustrojodawcę w ustawie zasadniczej³³. Zakres swobody działania administracji jest dodatkowo ograniczany przez przepisy ustaw szczególnych, które określają kolejne dobra podlegające ochronie oraz wartości, jakimi organy administracji powinny kierować się przy wykonywaniu swoich kompetencji. Jednym z takich aktów prawnych jest ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która wskazuje trzy podstawowe kategorie wartości decydujące o możliwości objęcia danego obiektu szczególną ochroną konserwatorską. Aby dany obiekt mógł zostać objęty taką ochroną, powinien wykazywać wartość historyczną, naukową bądź artystyczną³⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 września 2006 r.³⁵ stwierdził, że „wpisanie obiektu do rejestru zabytków powoduje ograniczenie prawa własności. Zatem taka ingerencja może nastąpić wyłącznie na podstawie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości”.

Decyzja ta ma charakter konstytutywny, ponieważ dopiero z chwilą jej wydania dany obiekt zostaje objęty formalną ochroną prawną. W doktrynie wskazuje się jednak, że w części dotyczącej stwierdzenia, iż określony obiekt posiada cechy zabytku, decyzja ta wykazuje również elementy charakterystyczne dla decyzji deklaratoryjnej³⁶.

Objęcie zabytku wpisem do rejestru umożliwia stosowanie różnego rodzaju instrumentów administracyjnoprawnych, których celem jest ochrona obiektu również przed takimi przekształceniami, które mogłyby obniżyć jego walory turystyczne. Środki tego rodzaju przewidziane są nie tylko w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, lecz także w innych aktach prawnych regulujących kwestie związane z ochroną dziedzictwa kulturowego³⁷.

³² *Ibidem*.

³³ P. Schmidt, *Wartość zabytku a wartość zabytkowa*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 451.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ I SA/Wa 324/06, LEX nr 256647.

³⁶ Z. Bukowski, *Problematyka zarządzania nieruchomością zabytkową*, [w:] *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2013, s. 212–233.

³⁷ W. Radecki, *Wpis do rejestru zabytków*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.

W doktrynie przyjmuje się, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie przypisuje się jej charakter konstytutywny, ponieważ dopiero na jej podstawie następuje dokonanie wpisu do rejestru, co prowadzi do objęcia danego obiektu określoną formą prawnej ochrony konserwatorskiej³⁸. Konsekwencją tego jest m.in. wprowadzenie ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności przez podmiot dysponujący takim obiektem, w szczególności obowiązku uzyskiwania odpowiednich pozwoleń przewidzianych w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. w art. 36)³⁹. Objęcie obiektu wskazaną ochroną nie następuje zatem automatycznie na mocy samego prawa, lecz wymaga każdorazowo jego skonkretyzowania poprzez wydanie indywidualnej decyzji administracyjnej, a następnie dokonania czynności materialno-technicznej polegającej na wpisaniu obiektu do rejestru zabytków⁴⁰.

Zgodnie z art. 104 § 1 i 2 k.p.a.⁴¹ organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, a decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej sprawie.

Forma decyzji administracyjnej została przewidziana dla rozstrzygania „sprawy”, przez którą rozumie się sprawę administracyjną. Nie istnieje jednak sprawa administracyjna z natury rzeczy – określone zagadnienie nabiera charakteru administracyjnoprawnego lub cywilnoprawnego dopiero w wyniku regulacji ustawowych⁴². W tym kontekście za przepis prawa administracyjnego należy uznać taki przepis, który stanowi podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego. O jego istnieniu można mówić wówczas, gdy dla rozstrzygnięcia danej sprawy decydujące znaczenie ma jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, a nie równorzędna wola dwóch stron stosunku prawnego⁴³. Pojęcie „sprawy” należy zatem wiązać z przewidzianą w przepisach prawa materialnego możliwością konkretyzowania wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego. Stronami tego stosunku są z jednej strony organ administracji publicznej, a z drugiej indywidualny podmiot, który nie pozostaje wobec

³⁸ D. Felcenloben, *Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] *Prace geodezyjne realizowane na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych oraz czynności cywilnoprawnych*, Warszawa 2023, s. 216–230.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1691, ze zm.).

⁴² A. Krawczyk, *Komentarz do art. 104*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2025, s. 523–576.

⁴³ *Ibidem*.

niego w stosunku organizacyjnego podporządkowania⁴⁴. Innymi słowy, chodzi o sytuację, w której występuje określony stan faktyczny odpowiadający hipotezie normy prawnej, a jego prawne skutki wymagają autorytatywnego skonkretyzowania w drodze aktu wydanego przez właściwy organ administracji⁴⁵.

Procedura wpisu do rejestru zabytków

Postępowanie dotyczące wpisu zabytku nieruchomego do rejestru może zostać wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek uprawnionego podmiotu. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 u.o.z. wniosek o dokonanie takiego wpisu może złożyć właściciel zabytku nieruchomego albo użytkownik wieczysty gruntu, na którym dany zabytek się znajduje, co oznacza, że osoba nieposiadająca tytułu prawnego do nieruchomości nie jest uprawniona do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o wpis do rejestru zabytków⁴⁶. Należy przy tym podkreślić, że katalog podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania nie pokrywa się z kręgiem potencjalnych stron tego postępowania. Przepis art. 9 u.o.z. nie wskazuje w sposób wyczerpujący, kto może być stroną w postępowaniu o wpis nieruchomości do rejestru zabytków⁴⁷. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W konsekwencji także posiadacz zabytku może wykazywać interes prawny w występowaniu w charakterze strony w postępowaniu dotyczącym wpisu użytkowanej przez niego nieruchomości do rejestru zabytków⁴⁸. Zgodnie z art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania. Organizacje społeczne na podstawie art. 31 k.p.a. mają prawo żądać wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu dotyczącym wpisu obiektu do rejestru zabytków. W praktyce oznacza to jednak, że organ konserwatorski może jedynie wydać postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu zgodnie z art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.⁴⁹. Elementy składowe decyzji administracyjnej zostały określone w art. 107 § 1 k.p.a., zgodnie z którym decyzja zawiera:

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ K. Zalaśńska, J. Brudnicki, *Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną*, [w:] *Ochrona zabytków. Aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalaśńska, Warszawa 2021, s. 6–25.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Każda decyzja o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru powinna obejmować trzy podstawowe elementy: 1) określenie przedmiotu ochrony – wskazanie, „co” podlega ochronie konserwatorskiej, np. obiekt architektury lub budownictwa, historyczny układ urbanistyczny czy relikw prądziejowego osadnictwa; 2) określenie zakresu ochrony – ustalenie granic przestrzennych obiektu lub obszaru objętego ochroną konserwatorską; 3) uzasadnienie decyzji – wyjaśnienie, „dlaczego” dany obiekt został objęty ochroną w określonym zakresie⁵⁰.

Zgodnie z art. 113 § 1, 2 i 3 k.p.a. organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

Omawiany tryb w art. 113 k.p.a. znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy dana decyzja zawiera wadę o charakterze nieistotnym, która nie uzasadnia jej zmiany, uchylenia ani stwierdzenia nieważności. Procedura ta jest właściwa wówczas, gdy treść decyzji – z powodów wskazanych przez stronę lub organ egzekucyjny – wywołuje wątpliwości co do jej znaczenia. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, w których organ w wydanym akcie posługuje się pojęciami wieloznacznymi lub niedostatecznie sprecyzowanymi, co utrudnia jednoznaczne

⁵⁰ *Ibidem*.

ustalenie przedmiotu i zakresu przyznanego prawa albo nałożonego obowiązku⁵¹. Przedmiotem postępowania w tym trybie mogą być jedynie niejasności dotyczące treści decyzji, natomiast nie obejmuje ono usuwania jej niezgodności czy wad, takich jak np. błędne określenie granic zabytku. W związku z tym po złożeniu wniosku o wyjaśnienie treści decyzji przez uprawniony podmiot organ rozpatrujący sprawę powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy rzeczywiście treść decyzji jest niejasna lub niejednoznaczna w stopniu utrudniającym albo uniemożliwiającym ustalenie sensu rozstrzygnięcia. Dopiero w przypadku stwierdzenia istnienia takich wątpliwości organ może wydać rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym⁵².

Ograniczenia prawa własności wynikające z wpisu

Ze względu na istotne konsekwencje wpisu do rejestru zabytków dla zakresu praw i obowiązków właściciela lub posiadacza obiektu uzasadnienie decyzji w tej sprawie powinno nie tylko spełniać wymagania wskazane w art. 107 § 3 k.p.a., lecz także w szczególny sposób realizować zasadę przekonywania. Zasada ta, wyrażona w art. 11 k.p.a., nakłada na organ wydający decyzję obowiązek dokładnego i wyczerpującego przedstawienia w uzasadnieniu przesłanek, które stanowiły podstawę podjętego rozstrzygnięcia⁵³. Odpowiednio sporządzone uzasadnienie decyzji o wpisie do rejestru zabytków, zawierające elementy waloryzacji oraz wskazujące, jaki obiekt i z jakich powodów podlega ochronie, ma istotne znaczenie dla kształtowania postawy właściciela lub dysponenta zabytku wobec nałożonych obowiązków ochronnych⁵⁴. Zgodnie z art. 11 k.p.a. organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r.⁵⁵ stwierdził, że „elementarnym wymogiem do podjęcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego czy poszczególnych obiektów, jak również ustalenia granic otoczenia zabytku wpisanego do rejestru jest jednoznaczne wskazanie motywów, jakimi kierował się organ, bowiem wpis do rejestru zabytków stanowi wyjątkowo rygorystyczną formę ochrony zabytków i z tego właśnie powodu dużo silniej wkracza i ogranicza prawo własności. Jest to jedna z form

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ II OSK 629/13, LEX nr 1664474.

ograniczenia prawa własności, o jakiej mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która gwarantuje obywatelom ochronę własności, a ta może być ograniczona tylko ustawą. Tą ustawą jest w tym wypadku ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków”.

W wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r.⁵⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „elementarnym wymogiem do podjęcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków jest jednoznaczne wskazanie, co jest przedmiotem ochrony prawnozabytkowej, i podanie powodów, które taką kwalifikację uzasadniają. Wskazanie, co jest przedmiotem ochrony prawnokonserwatorskiej, musi być na tyle precyzyjne i jednoznaczne, aby w przypadku wydania decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu nie było żadnych wątpliwości, jak wyglądał «poprzedni stan», i decyzja była wykonalna. Nieprecyzyjne określenie, co staje się przedmiotem ochrony prawnokonserwatorskiej w chwili wydawania takiej decyzji, uniemożliwia realizację decyzji późniejszych”.

Informacja o wydaniu ostatecznej decyzji o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru jest publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym na wniosek właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Upowszechnienie ma istotne znaczenie, ponieważ określone obowiązki i ograniczenia odnoszą się do wszystkich podmiotów, które swoim działaniem mogą potencjalnie oddziaływać na zabytek⁵⁷. Regulacje dotyczące ochrony zabytków obejmują nie tylko właściciela czy posiadacza obiektu, lecz również inne osoby, których zachowanie może wpływać na stan zabytku. Dotyczy to w szczególności przepisów karnych odnoszących się do zniszczenia zabytku, które mają zastosowanie powszechne⁵⁸. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.o.z. wpis do rejestru ujawnia się także w księdze wieczystej nieruchomości na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz w ewidencji gruntów. Jednocześnie właściciel nieruchomości nie może skutecznie uchylać się od obowiązków związanych z opieką nad zabytkiem, powołując się na fakt, że w chwili nabycia nieruchomości informacja o wpisie nie była ujawniona w księdze wieczystej. Wpis do rejestru zabytków nie korzysta z ochrony wynikającej z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych ani z domniemania zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym⁵⁹.

Z chwilą dokonania wpisu do rejestru zabytków powstają skutki prawne związane z objęciem zabytku ochroną, co oznacza, że po stronie właściciela lub posiadacza obiektu powstają określone prawa i obowiązki, natomiast organy

⁵⁶ I SA/Wa 78/10, LEX nr 643536.

⁵⁷ K. Zalaśńska, J. Brudnicki, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

administracji konserwatorskiej uzyskują uprawnienia do podejmowania działań władczych służących ochronie zabytku⁶⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r.⁶¹ stwierdził, że „właśnie art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń prawa własności. Z chwilą wpisu nieruchomości budynkowej do rejestru zabytków przestaje ona być prywatnym dobrem właściciela, którego interesy mogą z tego powodu doznawać ograniczeń, zaś zakres tych ograniczeń wyznaczają ustawy. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na właściciela zabytku ograniczenia i obowiązki. Jednym z obowiązków, wynikającym z art. 36 wskazanej ustawy, jest konieczność uzyskania zgody organów konserwatorskich na prace i działania przy zabytku w tym przepisie wymienione”.

Prawo własności, gwarantowane na poziomie konstytucyjnym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, wynikającym nie tylko z regulacji prawa cywilnego, lecz w dużej mierze także z przepisów prawa administracyjnego. Przykładem takich ograniczeń są regulacje zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶². Warto przy tym podkreślić, że ograniczenia w wykonywaniu prawa własności odnoszą się nie wyłącznie do właścicieli zabytków, lecz również do innych podmiotów dysponujących tytułem prawnym do korzystania z danego obiektu, takich jak np. podmioty sprawujące trwałe zarząd czy użytkownicy wieczysti. Ustawa przewiduje szereg rozwiązań ograniczających możliwość posiadania zabytku, np. organy ochrony zabytków są uprawnione do przeprowadzania badań obiektu lub rzeczy posiadającej cechy zabytku, a w przypadku odmowy jej udostępnienia wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą umożliwienie dostępu do takiego przedmiotu⁶³. Regulacje dopuszczają też przeprowadzanie badań konserwatorskich lub architektonicznych, nawet bez zgody właściciela. Ponadto wojewódzki konserwator zabytków może wejść na teren nieruchomości w sytuacji uzasadnionego podejrzenia uszkodzenia lub zniszczenia zabytku. W szczególnych przypadkach możliwe jest także czasowe zajęcie zabytku, które wiąże się z pozbawieniem posiadania rzeczy. Środek ten nie jest jednak konsekwencją niewłaściwego wykonywania prawa własności, lecz wynika z zagrożenia dla zabytku, któremu właściciel nie chce lub nie jest w stanie zapobiec⁶⁴. Ustawa przewiduje także możliwość przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa za odpowiednie odszkodowanie, odpowiadające jego

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ II OSK 1418/11, LEX nr 1288100.

⁶² M. Wyszomirska, *Ograniczenie praw własności na tle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego” 2024, nr 4, s. 9–25.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

wartości rynkowej. Regulacje te wprowadzają również ograniczenia w sposobie korzystania z zabytku. Do podstawowych obowiązków należy: utrzymywanie zabytku wraz z jego otoczeniem w możliwie najlepszym stanie, prowadzenie niezbędnych prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych, a także korzystanie z obiektu w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości historycznych, artystycznych lub naukowych. Ponadto właściciel lub posiadacz zobowiązany jest do upowszechniania wiedzy o zabytku i jego znaczeniu dla historii oraz kultury. Jednocześnie wszelkie prace ingerujące w substancję zabytku, jego przebudowę czy zmianę sposobu użytkowania wymagają uprzedniej zgody właściwego konserwatora zabytków⁶⁵.

Analiza regulacji dotyczących wpisu do rejestru zabytków wskazuje, że instrument ten pełni kluczową rolę w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Jednocześnie należy zauważyć, że mechanizm ten wiąże się z daleko idącą ingerencją w sferę prawa własności, co rodzi konieczność zachowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym właściciela zabytku. W doktrynie podnosi się, że szeroka definicja zabytku oraz znaczny zakres uznaniowości organów konserwatorskich mogą prowadzić do sporów interpretacyjnych. Szczególnie istotne znaczenie ma w tym kontekście prawidłowe uzasadnienie decyzji o wpisie do rejestru, które powinno jednoznacznie wskazywać wartości zabytkowe obiektu oraz zakres jego ochrony.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Wpis do rejestru zabytków stanowi istotny instrument administracyjnoprawnej ochrony zabytków w polskim systemie prawnym. Decyzja o wpisie ma charakter konstytutywny, ponieważ dopiero z chwilą jej wydania oraz dokonania wpisu do rejestru dany obiekt zostaje objęty formalną ochroną konserwatorską. Wpis do rejestru zabytków powoduje istotne ograniczenia prawa własności, ale ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnym obowiązku państwa, polegającym na ochronie dziedzictwa narodowego, a prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony zabytków wymaga zapewnienia równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw właścicieli zabytków, co powinno być realizowane przede wszystkim poprzez uzasadnianie decyzji oraz stosowanie zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.z. ochroną oraz opieką obejmuje się niezależnie od ich stanu zachowania trzy zasadnicze kategorie zabytków. Pierwszą z nich stanowią zabytki nieruchome, a więc historyczne nieruchomości, ich części lub

⁶⁵ *Ibidem.*

zespoły nieruchomości. Do tej grupy zalicza się w szczególności: krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne oraz zespoły budowlane, dzieła architektury i budownictwa, obiekty o charakterze obronnym, a także zabytki techniki, takie jak kopalnie, huty, elektrownie czy inne zakłady przemysłowe, cmentarze, parki, ogrody oraz inne zaprojektowane formy zieleni, jak również miejsca związane z ważnymi wydarzeniami historycznymi albo działalnością wybitnych osób bądź instytucji⁶⁶.

Drugą kategorię tworzą zabytki ruchome, czyli historyczne przedmioty ruchome, ich elementy lub zespoły takich rzeczy. Wśród nich wymienia się m.in. dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego oraz sztuki użytkowej, kolekcje przedmiotów gromadzonych i uporządkowanych według określonej koncepcji kolekcjonerskiej, a także numizmaty oraz różnego rodzaju pamiątki historyczne, w szczególności militaria, sztandary, pieczęcie, odznaki, medale czy ordery. Ponadto do tej grupy należą wytwory techniki, takie jak urządzenia, środki transportu, maszyny i narzędzia odzwierciedlające rozwój kultury materialnej oraz poziom rozwoju nauki i cywilizacji. Ochroną mogą być objęte także materiały biblioteczne, instrumenty muzyczne, wyroby sztuki ludowej, rękodzieła, obiekty etnograficzne oraz przedmioty związane z wydarzeniami historycznymi albo działalnością wybitnych postaci czy instytucji⁶⁷.

Trzecią kategorię stanowią zabytki archeologiczne, obejmujące zarówno obiekty nieruchome, jak i ruchome, będące pozostałościami działalności człowieka zachowanymi na powierzchni ziemi, pod jej powierzchnią bądź pod wodą. Tworzą je m.in. warstwy kulturowe wraz z zawartymi w nich wytworami ludzkiej działalności lub ich śladami. Do tej grupy zalicza się w szczególności: relikty dawnych osad i innych form osadnictwa, cmentarzyska, kurhany oraz pozostałości działalności gospodarczej, religijnej czy artystycznej. Ochroną mogą zostać objęte również nazwy geograficzne oraz historyczne lub tradycyjne nazwy obiektów budowlanych, ulic, placów czy jednostek osadniczych⁶⁸.

W praktyce wpis do rejestru zabytków pozostaje najbardziej efektywnym instrumentem administracyjnoprawnej ochrony dziedzictwa zabytkowego⁶⁹.

⁶⁶ J. Sługocki, *op. cit.*

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ M. Trzciniński, *System ochrony prawnej zabytków archeologicznych*, [w:] *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010, s. 146–162.

Bibliografia

- Bukowski Z., *Problematyka zarządzania nieruchomością zabytkową*, [w:] *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2013.
- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010.
- Felcenloben D., *Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] *Prace geodezyjne realizowane na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych oraz czynności cywilnoprawnych*, Warszawa 2023.
- Ginter A., Michalak A., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ochrona zabytków. Komentarz*, red. A. Ginter, A. Michalak, Warszawa 2024.
- Klat-Górska E., *Bonifikaty od opłat oraz rozłożenie na raty*, [w:] *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015.
- Krawczyk A., *Komentarz do art. 104*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2025.
- Lenczowska-Soboń K., *Ustawowa definicja zabytku w prawie polskim*, [w:] *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022.
- Radecki W., *Wpis do rejestru zabytków*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.
- Schmidt P., *Wartość zabytku a wartość zabytkowa*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Sikora K., *Administracyjnoprawne formy ochrony zabytków właściwe dla organów administracji rządowej. Zarys*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 8, DOI: <https://doi.org/10.18276/sa.2016.8-07>.
- Sługocki J., *Pojęcie zabytku w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Trzciniński M., *System ochrony prawnej zabytków archeologicznych*, [w:] *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawnokryminalistyczna*, Warszawa 2010.
- Wyszomirska M., *Ograniczenie praw własności na tle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego” 2024, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.4467/29563763.OLDK.24.002.19788>.
- Zalasińska K., Brudnicki J., *Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną*, [w:] *Ochrona zabytków. Aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasińska, Warszawa 2021.
- Zeidler K., *Zagadnienia systemowe*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, K. Zalasińska, Warszawa 2015.

Abstract: The article is of a scientific and research nature and concerns the entry into the Register of Historic Monuments as one of the fundamental forms of administrative-law protection of cultural heritage in the Polish legal system. This issue is of significant importance both from the perspective of fulfilling constitutional obligation to protect national heritage and from the standpoint of safeguarding the rights of owners of objects possessing historical, scientific, or artistic value. The article aims to analyse the legal nature of entry into Register of Historic Monuments, the procedure for making such an entry, and the legal consequences resulting from limitations imposed on the property rights of the owner or possessor of a historic monument. Particular attention is devoted to the relationship between the protection of cultural heritage and the constitutional protection of property rights. The article adopts the thesis that entry into the Register of Historic Monuments constitutes the most important instrument of individual monument protection; however, its application requires maintaining proportionality in the interference of public administration with the owner's rights. The research applies the dogmatic-legal method, based on the analysis of binding legal provisions, the jurisprudence of administrative courts, and views presented in legal doctrine. The scope of the research covers the Polish legal system, with particular emphasis on the regulations of the Protection and Care of Monuments Act. The scholarly value of the article lies in the synthetic presentation of the issue of entry into the Register of Historic Monuments and in indicating the significance of this institution for the practical functioning of public administration in the field of cultural heritage protection.

Keywords: entry into the Register of Historic Monuments; historic monument protection; administrative decision

Abstrakt: Artykuł ma charakter naukowo-badawczy i dotyczy wpisu do rejestru zabytków jako jednej z podstawowych form administracyjnoprawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w polskim systemie prawnym. Ta problematyka ma istotne znaczenie z punktu widzenia zarówno realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego, jak i ochrony praw właścicieli obiektów posiadających wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego wpisu do rejestru zabytków, procedury jego dokonywania oraz skutków prawnych wynikających z ograniczenia w sferze prawa własności właściciela lub posiadacza zabytku. Szczególną uwagę poświęcono relacji pomiędzy ochroną dziedzictwa kulturowego a konstytucyjną ochroną prawa własności. W artykule przyjęto tezę, że wpis do rejestru zabytków stanowi najważniejszy instrument indywidualnej ochrony zabytków, ale jego stosowanie wymaga zachowania proporcjonalności ingerencji administracji publicznej w prawa właściciela. W badaniach wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny. Zakres badań obejmuje polski system prawny, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wartość poznawcza artykułu polega na syntetycznym ujęciu problematyki wpisu do rejestru zabytków oraz wskazaniu znaczenia tej instytucji dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego.

Słowa kluczowe: wpis do rejestru zabytków; ochrona zabytków; decyzja administracyjna