

O potrzebie ustawowego doformalizowania charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków

On the need for a statutory formalisation of the legal nature
of the voivodeship monument records

О необходимости законодательного уточнения правовой
природы воеводского учета памятников

Про необхідність законодавчого закріплення правової природи
обласного реєстру пам'яток культури

TOMASZ SIENKIEWICZ

Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: tomasz.sienkiewicz@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6621-160X>

Streszczenie: Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa. Ewidencja ta w ostatnich latach przeszła ewolucję od materialno-technicznego spisu do ewidencji, która wywołuje skutki prawne, zwłaszcza dla właściciela zabytku. Z punktu widzenia odbiorcy systemu ochrony zabytków jest to o tyle zastanawiające, że równolegle istnieje rejestr zabytków prowadzony przez ten sam organ administracji publicznej – wojewódzkiego konserwatora zabytków. W związku ze zmianą charakteru ww. ewidencji zasadne jest odnotowanie poglądów sądów administracyjnych z nią związanych. Zatem prawne pole badawcze wyznaczać będzie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwłaszcza w zakresie art. 21 i art. 22, oraz wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych związane z wojewódzką ewidencją zabytków. Celem artykułu jest ukazanie charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków poprzez odwołanie do norm prawnych dotyczących wyłączenia budynku z tej ewidencji. W artykule wykorzystano głównie metodę dogmatyczną.

Słowa kluczowe: zabytek, wojewódzka ewidencja zabytków, wojewódzki rejestr zabytków

Summary: Under Article 22 (2) of the Act on the protection and maintenance of historical monuments, the voivodeship conservator of monuments maintains the voivodeship monument records in the form of sheets listing the monuments located in the voivodeship. Over the past few years, these records have evolved from a material-technical inventory to a record with legal consequences, especially for the monument's owner. From the point of view of the recipient of the monument protection system, this is all the more puzzling as there is a parallel register of monuments kept by the same public administration body – the voivodeship conservator of monuments. Given the change in the nature of the aforementioned records, it is reasonable to note the views of the administrative courts regarding them. Therefore, the legal field of research will be determined by the Act on the protection and maintenance of historical monuments, especially Article 21 and Article 22, and selected case law of administrative courts related to the voivodeship monument records. This article aims to show the legal nature of the voivodeship monument records by referring to the legal norms on excluding a building from these records. This article uses mainly the dogmatic method.

Key words: monument, voivodeship monument records, voivodeship register of monuments

Резюме: В соответствии со статьей 22 (2) Об охране памятников и опеке над памятниками, воеводский хранитель памятников ведет воеводский учет памятников в форме свода учетных карт памятников, находящихся на территории воеводства. За последние несколько лет этот учет превратился из материально-технической описи в учет, который влечет за собой юридические последствия, особенно для владельца памятника. С точки зрения получателя системы охраны памятников, это вызывает недоумение, поскольку существует параллельный реестр памятников, который ведется тем же органом государственного управления – воеводским хранителем памятников. В связи с изменением характера вышеупомянутого учета целесообразно обратить внимание на мнения административных судов по этому поводу. Поэтому правовое поле исследования будет определяться Законом об охране и уходе за памятниками, особенно в части статьи 21 и статьи 22, а также отдельными примерами судебной практики административных судов, связанными с воеводским учетом памятников. Цель статьи – показать правовую природу воеводского учета исторических памятников, обратившись к правовым нормам, касающимся исключения здания из этого учета. В статье используется преимущественно догматический метод.

Ключевые слова: памятник, воеводский учет памятников, воеводский реестр памятников

Анотація: Відповідно до статті 22.2 Закону “Про охорону та захист історичних пам’яток”, воеводський консерватор пам’яток веде воеводський облік пам’яток у формі облікових карток пам’яток культури, розташованих на території воеводства. Цей облік за останні кілька років еволюціонував від матеріально-технічного інвентаризаційного списку до обліку, який має юридичні наслідки, особливо для власника такої пам’ятки. З точки зору реципієнта системи охорони пам’яток, це остільки викликає здивування, оскільки існує паралельний реєстр пам’яток, який веде той самий орган державного управління – воеводський консерватор пам’яток. Оскільки характер вищезгаданого обліку змінився, доцільно звернути увагу на погляди адміністративних судів, пов’язані з ним. Тому правове поле дослідження визначатиметься Законом про охорону і захист історичних пам’яток, особливо в рамках ст. 21 і ст. 22, а також окремими прецедентними рішеннями адміністративних судів, пов’язаними з воеводським обліком пам’яток. Мета статті – показати правову природу воеводського обліку історичних пам’яток, посилаючись на правові норми, що стосуються виключення будівлі з цього обліку. У статті використовується переважно догматичний метод.

Ключові слова: пам’ятка культури, воеводський (обласний) реєстр пам’яток, воеводський (обласний) облік пам’яток

Wstęp

Niniejszy artykuł dotyczy nieuprawnionego używania niedoformalizowania wojewódzkiej ewidencji zabytków do pozorowania przez organ władzy publicznej braku ingerencji w prawa podmiotowe (oczywiście dokonując ingerencji), co niepotrzebnie pogłębia konflikt na linii państwo – obywatel w ochronie zabytków. Dysharmonia pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym może mieć różne źródła¹, np. konflikt wartości, błędy legislacyjne, czy też natura stosunku prawnego, będącego źródłem ograniczeń jakiejś wolności człowieka. Z reguły konflikt interesów występuje przy reglamentacji lub policji administracyjnej. Ten konflikt pomagają rozstrzygać (lub nie) sądy administracyjne, stąd też obszernie fragmenty z uzasadnień znajdują

¹ Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 223–230.

się w tekście niniejszego artykułu. Przykładem takiej sytuacji jest włączenie rzeczy do wojewódzkiej ewidencji zabytków wbrew woli właściciela lub utrzymywanie w niej obiektu wbrew tej woli. Dysharmonia pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym może być łagodzona w trakcie stosowania norm zmierzających do przekonywania podmiotu indywidualnego do dostosowania się do wymagań interesu społecznego. Kodeks postępowania administracyjnego – jako procedura stworzona od wielu lat na bazie aksjologii cywilizowanego postępowania – zawiera wiele możliwości ograniczania ww. konfliktu (oczywiście dając też możliwość władczego rozstrzygnięcia). Problem pojawia się wówczas, gdy następuje władcza ingerencja w prawa podmiotowe z pominięciem procedur gwarantujących proporcjonalność tej ingerencji. W szczególności dotyczy to ograniczenia własności poprzez szeroko rozumiane normy prawa ochrony zabytków². Autor używa neologizmu „doformalizowanie” jako pojęcia opisującego proces zwiększania stopnia formalizacji, która jest przedmiotem badań doktryny prawa administracyjnego również w zakresie stopnia formalizacji – por. np. powoływane dalej poglądy J. Łukasiewicza.

Inspiracją do omówienia poruszonych tutaj zagadnień jest wyrok WSA w Białymstoku omówiony w dalszej części artykułu, w którym w sposób dość zaskakujący władza sądownicza dokonała wykładni norm związanych z próbą wyłączenia tego typu nieruchomości z tytułowej ewidencji, kreując subiektywną definicję zabytków, modyfikując ustawowy cel ww. ewidencji oraz dokonując wykładni procedury z pominięciem norm ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Wojewódzka ewidencja zabytków prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w ostatnich latach przeszła ewolucję od materialno-technicznego spisu do ewidencji, która wywołuje skutki prawne, zwłaszcza dla właściciela zabytku. Należy jeszcze raz odnotować, że równolegle istnieje rejestr zabytków prowadzony przez ten sam organ administracji publicznej – wojewódzkiego konserwatora zabytków. W związku ze zmianą charakteru ww. ewidencji zasadne jest odnotowanie poglądów sądów administracyjnych z nią związanych. Zatem prawne pole badawcze wyznaczać będzie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³, zwłaszcza w zakresie art. 21 i art. 22, a celem niniejszego opracowania jest omówienie sposobu stosowania tej ustawy przez sądy administracyjne wraz z możliwością wychodzenia przez nie poza granice wykładni, również wskutek legislacyjnego niedoformalizowania i pozostawienia przez legislatorów zbyt obszernego pola działalności „prawotwórczej” sądów administracyjnych i dyskusyjnej dowolności

² A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 175: „Własność zabytków kształtują nie tylko normy prawa rzeczowego, lecz przede wszystkim regulacje prawa ochrony zabytków”.

³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1907.

sądowej wykładni norm prawnych w ramach omawianej instytucji – co dalej będzie widoczne na przykładzie sądowego rozumienia definicji zabytku przez WSA w Białymstoku przy konkretyzacji pojęć pozaprawnych.

1. Charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków

Należy też pokrótce doprecyzować użycie w artykule słowa „charakter”, kojarzonego raczej z człowiekiem, a nie z prawną formą działania administracji. Wiele wskazuje na to, że w tym konkretnym przypadku trzeba poszukiwać „charakteru” omawianej instytucji w rozumieniu zespołu cech⁴ przypisywanych ww. ewidencji przez orzecznictwo. Wyrok sądu administracyjnego, jako akt stosowania prawa, wydawany na podstawie prawa, ze swej natury posiada „charakter prawny” oraz „charakter władczy”, lecz tu chodzi o kreowanie „charakteru” wojewódzkiej ewidencji zabytków, o pewne specyficzne dla tej prawnej formy działania administracji cechy, które definiują ją względem ustawowego celu jej wydawania. „Charakter” tej ewidencji ujawni się wskutek analizy prawa pozytywnego, w szczególności w świetle orzeczeń sądów administracyjnych. Nie występuje problem, czy wyrok sądu administracyjnego ma charakter prawny, lecz występuje problem rodzaju dóbr chronionych prawem, z których specyficzny charakter w ramach prawa wynika. W przypadku ochrony zabytków również pozaprawna aksjologia definiuje charakter tej instytucji. Ewidencja jest narzędziem prawnym w ramach ochrony zabytków – i to trzeba zauważyć w kontekście celu tej ewidencji. Natomiast w ramach istniejącego charakteru prawnego normy prawne definiują ją jako działanie z zakresu ochrony zabytków – i tym specyficznym cechom prawnym ujawnionym przez sądy administracyjne, definiującym ww. ewidencję jako czynność adekwatną (lub nieadekwatną) do konkretnego, prawnie określonego przedmiotu ochrony poświęcony jest ten artykuł. Na wstępie należy zauważyć, że sądy administracyjne czasem wychodzą poza granice stosowania prawa, kreując prawo w kontekście tej instytucji. Sądowoadministracyjne aspekty ochrony zabytków były poruszane w literaturze np. przez K. Zalaśińską⁵ czy J. Parchomiuka⁶, niemniej wojewódzka ewidencja zabytków nie jest tematem często podejmowanym w literaturze. Należy

⁴ Por. hasło *Charakter*, w: *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1993, s. 250.

⁵ Zob. np. K. Zalaśińska, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.

⁶ J. Parchomiuk, *Kontrola kompetencji dyskrejonalnych organów ochrony zabytków w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2019, nr 6.

również zwrócić uwagę, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r. „Wojewódzka ewidencja zabytków nie jest żadną z form ochrony zabytków przewidzianych w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przede wszystkim jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 powołanej ustawy)”⁷. Wydaje się, że problem prawny nie powinien zaistnieć. Skoro nie jest prawną formą ochrony zabytków, nie powinna rodzić skutków prawnych. Jeśli jednak pośrednio rodzi skutki prawne, to w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej nie do pomyślenia jest sytuacja braku zabezpieczenia interesu jednostkowego przed nadużyciem władzy.

2. Wojewódzka ewidencja zabytków jako nienazwana forma ochrony zabytków

Autor stawia tezę, że pomimo wyżej wskazanych poglądów NSA wojewódzka ewidencja zabytków stała się obecnie nienazwaną formą ochrony zabytków, niedoformalizowaną względem swego celu. Na potrzeby opracowania tej tematyki należy postawić następujące pytania pomocnicze:

- 1) Jakie są przesłanki wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków wskazane w materialnym prawie administracyjnym? Jakiej rangi akt normatywny definiuje przesłanki wyłączenia z ww. ewidencji? Jaki organ (ten sam, który włącza czy inny) dokonuje tego wyłączenia?
- 2) Czy wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków następuje w ramach norm Kodeksu postępowania administracyjnego?
- 3) Jaki jest wzorzec kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku wyłączenia obiektu z ww. ewidencji?
- 4) Czy wolno dokonywać wykładni rozszerzającej w ten sposób, że obowiązki związane z ww. ewidencją przypisane organowi mogą oznaczać obowiązki dla podmiotów niezobowiązanych przez ustawę?
- 5) Czy włączenie lub wyłączenie z ww. ewidencji stanowi akt wartościujący deklaratoryjny (stwierdzający stan rzeczy), kwalifikujący obiekt jako zabytek (lub nie) względem podmiotów zewnętrznych wobec organów administracji publicznej?
- 6) Czy tytułowa ewidencja może być traktowana jako wstępny środek ochrony zabytków?

⁷ II OSK 1926/17, LEX nr 2569490.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę zakres niedoformalizowania omawianego „wyłączenia”, już na tym etapie można założyć, że obecne regulacje dotyczące wojewódzkiej ewidencji zabytków mogą naruszać zaufanie obywatela do państwa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa wynika z Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 2, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zaliczył zasadę ochrony zaufania do zbioru zasad składających się na pojęcie państwa prawnego. Państwo musi być lojalne wobec obywatela. Prawo – według Trybunału Konstytucyjnego – musi być stanowione i stosowane tak, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”⁸. Zasada zaufania do prawa jest również wyrażana w orzecznictwie sądów⁹. Budowanie zaufania do państwa jest niezbędne w ochronie zabytków¹⁰, w celu zapewnienia skuteczności tej ochrony. Wspieranie posiadaczy zabytków powinno nastąpić poprzez ustabilizowanie stanu prawnego w tym zakresie, w tym poprzez precyzyjnie określone normy, aby inwestując w dziedzictwo narodowe, mogli to czynić w poczuciu bezpieczeństwa prawnego, mogąc racjonalnie przewidzieć rozstrzygnięcie organu administracji publicznej bez lęku, że staną się zakładnikami w ręku całkowitej urzędniczej swobody decyzyjnej. Definiowanie zabytku na przestrzeni lat zmieniało się, jednak oceniane postępowanie w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków powinno być prowadzone na podstawie aktualnych norm prawnych umożliwiających takie wyłączenia oraz wskazujących przesłanki tego wyłączenia.

⁸ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29, s. 164, cyt. za: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 347.

⁹ Por. wyroki NSA: z dnia 4 lutego 1998 r., III SA 964/96; z dnia 20 lipca 1993 r., SA/Wr 301/93; z dnia 8 czerwca 1992 r., III SA 241/92; z dnia 14 maja 1992 r., II SA 115/92 oraz z dnia 14 lutego 1992 r., III SA 1200/91.

¹⁰ Por. np. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 886 i nn.

3. Wyłączenie z wojewódzkiej ewidencji zabytków jako czynność materialno-techniczna

Wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków jest niedoformalizowane. I mogłoby takie pozostać, gdyby ów spis był spisem materialno-technicznym wewnątrz administracji. Stopień sformalizowania działania organu administracji, z którym wiąże się powstanie określonego skutku prawnego, zależny jest od charakteru podejmowanych czynności i powinien być precyzyjny dla czynności wkraczających w realizację prawa własności. Umieszczając zabytek w wojewódzkiej ewidencji zabytków, organ stwierdza, że obiekt ten charakteryzuje się cechami, które uzasadniają ujęcie go w tym wykazie ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową, jest świadectwem minionej epoki i interes społeczny tego wymaga. Tylko taki obiekt, który spełnia ustawową definicję zabytku, może zostać ujęty w ewidencji. Tego rodzaju akt stwarza wymóg określenia przez organ podstaw sformułowania oceny o wartości zabytkowej obiektu, której poprawność stanowi przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Prawdliwość zastosowania normy prawa materialnego uzależniona jest w bezpośredni sposób od stwierdzenia, że okoliczności faktyczne odpowiadały hipotezie tejże normy¹¹.

Czynność materialno-techniczna nie może wywoływać skutków właściwych i zastrzeżonych dla decyzji administracyjnej. Interes społeczny został wskazany w ustawowej definicji zabytku i jego zastosowanie podlega uzasadnieniu. Sąd Najwyższy wypowiedział się jednoznacznie w sprawie poszanowania praw obywatelskich. „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności [...]. Obywatel ma bowiem prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach. Nie jest natomiast zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów administracji, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2015 r., II OSK 2189/13, w kontekście gminnej ewidencji zabytków.

taką procedurą i w formach jej nie znanych, powoduje to bowiem stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami¹².

W demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne ograniczanie własności lub kreowanie sytuacji administracyjnoprawnej obywatela na podstawie czynności materialno-technicznych, gdy jednocześnie ten sam organ administracji publicznej dysponuje władczym aktem administracyjnym weryfikowalnym instancyjnie – decyzją administracyjną. Gdy obie te sytuacje – uprzednia decyzja administracyjna i następcza czynność materialno-techniczna z niej wynikająca występują, łącznie, nie budzi to co do zasady większych zastrzeżeń. Taka sytuacja występuje, gdy ten sam organ – wojewódzki konserwator zabytków – najpierw wpisuje zabytek nieruchomy do rejestru zabytków decyzją administracyjną i poprzez czynność materialno-techniczną włącza następnie nieruchomość do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Niedopuszczalna pod względem prawnym jest natomiast sytuacja, w której wojewódzki konserwator zabytków czynnością materialno-techniczną włącza obiekt do wojewódzkiej ewidencji zabytków i tylko na tej podstawie próbuje kreować sytuację prawną dysponenta zabytku, bezpośrednio lub pośrednio, gdyż dane z wojewódzkiej ewidencji zabytków są podstawą np. sporządzania gminnych ewidencji zabytków, które rodzą bezpośrednie skutki prawne wynikające chociażby z Prawa budowlanego¹³. Stąd też należy uznać, że wojewódzka ewidencja zabytków, która w swym pierwotnym założeniu była jedynie ewidencją wewnętrzną w ramach struktury administracji, obecnie wpływa na zakres realizacji praw podmiotowych. Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważa konieczność zachowania równowagi pomiędzy interesem społeczeństwa a prawami jednostki. „Każda ingerencja w prawo poszanowania mienia musi zachowywać «sprawiedliwą równowagę» pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez wszelkie środki stosowane przez Państwo, włącznie ze środkami pozbawiającymi daną osobę jej mienia¹⁴.

¹² Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, wielokrotnie później cytowany w orzecznictwie.

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2351.

¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, 33949/05 ECHR 2011, LEX nr 784737.

4. Wzorce kontroli sądowoadministracyjnej

Czynność „wyłączenia” z wojewódzkiej ewidencji zabytków podlega kontroli sądowoadministracyjnej¹⁵, podobnie czynność „włączenia” do tego spisu, która „stanowi czynność (materialnotechniczną) z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Posiada bowiem cechy, które ją do grona tych «innych aktów i czynności» pozwalają zakwalifikować. Mianowicie: jest czynnością inną niż decyzje i postanowienia, należy do zakresu administracji publicznej oraz dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Należy również zwrócić uwagę, że w orzecznictwie wprost przyjmuje się, iż czynność polegająca na włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, która z mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. objęta została kognicją sądów administracyjnych (tak: postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 1521/14)”¹⁶.

Katalog prawnych form ochrony zabytków jest katalogiem zamkniętym. Ochronie prawnej podlegają budynki wpisane do rejestru zabytków nieruchomości zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷, a nie obiekty wpisane wyłącznie do wojewódzkiej ewidencji zabytków. WSA w Poznaniu stwierdza: „«Ewidencja zabytków», o której mowa w art. 21 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest jedynie podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Nie została ona jednak wymieniona wśród form ochrony zabytków określonych przepisem art. 7 ww. ustawy”¹⁸ i nie może wywoływać skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z prawnymi formami ochrony zabytków wymienionymi w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podstawowym wzorcem kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku wyłączenia obiektu z tytułowej ewidencji jest **ustawowa definicja zabytku** (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), **cel wojewódzkiej ewidencji zabytków** (art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) oraz **przesłanka wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków** wskazana w rozporządzeniu wykonawczym w związku z delegacją do ustalenia tych przesłanek w art. 24 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rozporządzenie Ministra

¹⁵ Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1685.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 34/19, LEX nr 3222902.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2010 r., IV SA/Po 428/10, LEX nr 758501.

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 prawem¹⁹ wskazuje w § 15 ust. 1 oraz w § 16 ust. 1 tylko jedną przesłankę wyłączenia z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Zgodnie z tymi normami z wojewódzkiej ewidencji zabytków wyłącza się nieruchomości lub rzecz ruchomą, **która przestała być zabytkiem**. Ustawa uznaje za zabytek nieruchomości 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. **Ocena tych przesłanek powinna nastąpić przez uprawniony do tego organ – wojewódzkiego konserwatora zabytków – w odniesieniu do przesłanek wskazanych w ustawowej definicji zabytku, nie wcześniej niż na dzień złożenia wniosku o wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków.**

Włączanie i wyłączenie z ww. ewidencji oznacza konieczność badania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przesłanek występowania (lub nie) cech zabytku wskazanych w ustawowej definicji zabytku i adekwatne działanie względem wyniku tego działania. Jednocześnie w związku z niedoformalizowaniem tego „badania” przez ten organ administracji publicznej, istotna wydaje się procedura zewnętrzna wobec ww. konserwatora – postępowanie sądownoadministracyjne. Skoro – zgodnie ze stanowiskiem NSA – „Dopiero w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wszczętym na skutek skargi na czynność wojewódzkiego konserwatora zabytków polegającą na włączeniu zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, dopuszczalne jest badanie, czy organ administracji miał usprawiedliwione podstawy włączenia zabytku do ewidencji, czy też, że czynność ta nie była niczym uzasadniona”²⁰, to podobnie należy przyjąć przy wyłączeniu z ww. ewidencji, że postępowanie sądownoadministracyjne jest miejscem oceny udowodnienia (lub nie) przez organ administracji publicznej zabytkowych przesłanek względem spornego obiektu. Jednocześnie należy rozróżnić postępowanie w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków od postępowania w sprawie włączenia obiektu do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Skoro omawiana ewidencja dotyczy zabytków, to obowiązkiem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest włączanie do niej obiektów zabytkowych i wyłączenie obiektów, które cech zabytkowych nie posiadają, a z jakichś powodów w ewidencji się znalazły, lub wyłączenie obiektów, które w momencie włączenia do ww. ewidencji

¹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 56.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2116/19, LEX nr 3128261.

cechy zabytku posiadały, lecz w momencie oceny ich wartości po pewnym czasie, z różnych przyczyn wartości zabytkowe utraciły.

Trzeba zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym do ewidencji nie wolno wpisywać obiektów nieposiadających cech zabytku, a jednocześnie ustawodawca nie powiązał z włączeniem do ewidencji żadnego waloru potwierdzenia przez to włączenie wartości zabytkowych, pozostawiając to zadanie odpowiednim rejestrom i innym formom ochrony zabytków. Współczesne orzecznictwo sądów administracyjnych wiąże wpis do ewidencji z ustawowymi cechami zabytku, co oznacza, że obiekty nieposiadające stwierdzonych w odpowiednim ustawowym trybie cech zabytku nie mogą się w ewidencji znajdować. „Brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty zabytku do ewidencji nie oznacza jednak, że dokonanie tej czynności może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie, jak też udokumentowania jej chociażby w uproszczonej formie. Jest oczywiste bowiem, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tylko taki obiekt, który spełnia definicję zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami może zostać ujęty w ewidencji”²¹.

Czyje obowiązki kreuje wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków? Wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków niesie ze sobą szereg konsekwencji, precyzyjnie wskazanych co do adresata i zakresu dyspozycji normy prawnej, np. „organ gminy nie może nie wpisać do ewidencji gminnej zabytku, który jest wpisany do ewidencji wojewódzkiej. Ze względu na wskazany automatyzm w działaniu organu gminy, nie ma też podstaw do badania cech przedmiotu podlegającego wpisowi pod kątem spełniania ustawowych przesłanek uznania nieruchomości za zabytek. W myśl art. 22 ust. 5 pkt 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedyną przesłanką wpisania obiektu do gminnej ewidencji zabytków jest jego wcześniejsze włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków”²². Włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie jest aktem administracyjnym generalno-abstrakcyjnym. W sposób indywidualno-konkretny zobowiązuje organ administracji do określonego działania, lecz nie potwierdza zabytkowych cech obiektów włączonych do ewidencji zabytków względem podmiotów zewnętrznych wobec administracji, ponieważ nie jest to cel ewidencji (por. art. 21 ww. ustawy).

²¹ Postanowienie NSA z dnia 26 lutego 2020 r., II OSK 433/20, LEX nr 3091949.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Gd 634/20, LEX nr 3113575.

WSA w Krakowie stwierdza, że „wpisanie obiektu do ewidencji zabytków powoduje ograniczenie prawa własności, zatem taka ingerencja może nastąpić wyłącznie na podstawie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości”²³. Sąd ten przedstawił następujące stanowisko: „Należy zauważyć, że postępowanie w przedmiocie włączenia zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków jest postępowaniem uproszczonym, w którym nie stosuje się przepisów k.p.a. Właściwy organ ochrony zabytków nie wydaje w powyższym przedmiocie decyzji administracyjnej, ani nie sporządza pisemnego uzasadnienia podjętej czynności, które odzwierciedlałoby motywy i przesłanki jej dokonania. Podkreślić należy, że brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty zabytku do ewidencji nie oznacza jednak, że czynność ta może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie, jak też udokumentowania jej chociażby w uproszczonej formie. Jest oczywiste bowiem, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać z uprzedniego stwierdzenia przez organ administracji, że ujmowany w ewidencji obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tylko taki obiekt, który spełnia definicję zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami może zostać ujęty w ewidencji (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15). Ewidencja zabytków winna bowiem obejmować tylko takie obiekty, które ze względu na posiadane wartości (historyczne, naukowe lub artystyczne) zasługują na zachowanie. Posiadanie takich walorów nie może być z góry zakładane, lecz winno być poprzedzone ekspertyzą, badaniami, w tym dokładnymi ustaleniami. Należy przy tym podkreślić, że wpisy określonych obiektów do ewidencji zabytków prowadzą do ograniczenia uprawnień właścicielskich. Powyższe powoduje, że nie może być dowolności w dokonywaniu takich wpisów” (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r., II SA/Kr 637/20). Jak natomiast stwierdził NSA w wyroku z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1926/17, „organ ochrony zabytków na podstawie posiadanych przez siebie informacji ocenia, czy określony przedmiot powinien podlegać ochronie jako zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i nie prowadzi w tej sprawie żadnego postępowania, w którym właściciel lub posiadacz zabytku mógłby przedstawiać przeciwne twierdzenia [...]”²⁴.

Powodem podjęcia tytułowej tematyki jest m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2022 r., II SA/Bk 881/21²⁵,

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2020 r., II SA/Kr 982/20, LEX nr 3106548.

²⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2020 r., II SA/Kr 707/20, LEX nr 3090194.

²⁵ LEX nr 3304339 – wyrok utrzymany przez NSA.

oddalający skargę na czynność Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z zakresu administracji publicznej w przedmiocie odmowy wyłączenia budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Obiekt ten był wpisany do tytułowej ewidencji, nie był wpisany indywidualnie do rejestru zabytków nieruchomości i znajdował się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako układ urbanistyczny.

Sprawa trafiła do WSA w Białymstoku, który zamiast stosować ustawową obiektywną definicję zabytków, stworzył własną definicję lub interpretację tej definicji w sposób subiektywny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku rozpatrując sprawę ww. odmowy, jakby wbrew zasadzie *iura novit curia*, wyraził poglądy niezgodne z ustawową definicją zabytku, gdyż jego zdaniem „na wartość obiektu w zakresie objęcia ochroną konserwatorską składa się wiele różnych aspektów, takich jak: wartość historyczna, estetyczna, krajobrazowa, emocjonalna, użytkowa, autentyczność substancji, wyjątkowość czy typowość zabytku. W niektórych przypadkach istnienie jednej z wartości ma tak ważne znaczenie, że samo w sobie wystarcza, aby uzasadnić konieczność objęcia ochroną nawet wówczas, gdy obiekt utracił już wartości estetyczne czy architektoniczne”. Jest to pogląd niespójny z ustawową definicją zabytku, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami za zabytek uważa się 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. Sąd stwierdza ponadto na s. 10–11 uzasadnienia, że „organ odmowy wyłączenia z ewidencji zabytków karty ewidencyjnej spornej kamienicy nie oparł na błędnej wykładni definicji zabytku albowiem wziął pod uwagę indywidualne cechy obiektu w kontekście jego usytuowania na obszarze historycznego układu urbanistycznego miasta oceniając je poprzez pryzmat społecznej potrzeby zachowania dla przyszłych pokoleń zabytkowych wartości całego historycznego układu”, nie zauważając, że historyczny układ urbanistyczny jest już chroniony wpisem do rejestru zabytków, myśląc cel ewidencji i wpisu do rejestru zabytków.

WSA w Białymstoku podnosi także, iż „mimo, że ewidencja zabytków nie została wymieniona wśród form ochrony zabytków określonych w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi jednak instrument prawny ochrony zabytków” (s. 7 uzasadnienia) – co jest stwierdzeniem sprzecznym z art. 7 i art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z niepokojem należy odnotować powielanie przez WSA w Białymstoku nieścisłości faktycznych poprzez stwierdzenie na s. 9 uzasadnienia, że sporny budynek, „zachowując swą pierwotną formę i oryginalną substancję zabytkową, wciąż pełni ważną rolę jako historyczny obiekt współtworzący wschodnią pierzeję Placu [...]”,

przy pominięciu faktu, że obiekt ten – powstały w XX w. – nigdy nie był usytuowany w zabudowie pierzejowej i nie mógł być, z uwagi na powstałą w XIX w. ulicę oddzielającą go od zabudowy ww. Placu. Nawet fotografie z karty z 2000 r. wskazują, że był on w czasie wykonywania karty obiektem wolnostojącym.

Celem prawa jest obiektywizacja, tymczasem WSA w Białymstoku tworzy własną, subiektywną definicję zabytku oraz własną definicję ochrony konserwatorskiej, stwierdzając na s. 10 uzasadnienia np., że „na wartość obiektu w zakresie objęcia ochroną konserwatorską składa się wiele różnych aspektów, takich jak: wartość [...] emocjonalna [...]”, co jest sprzeczne wprost z ustawową definicją zabytków wyrażoną w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która obiektywizuje konkretne wartości.

WSA w Białymstoku w nieuprawniony sposób traktuje wojewódzką ewidencję zabytków jako prawną formę ochrony zabytków, pisząc w uzasadnieniu na s. 12: „Ustanowienie formy ochrony zabytków wiąże się w sposób oczywisty z ograniczeniem wykonywania uprawnień właścicielskich wobec chronionego zabytkowo obiektu, które muszą ustąpić wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, sprawiającej – stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy – że zachowanie zabytku leży w interesie społecznym” – które to stanowisko jest nie do pogodzenia z treścią art. 7 i art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dodatkowo niepokój budzi traktowanie przez Sąd czynności materialno-technicznej w sposób zastrzeżony dla prawnych form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 ustawy.

5. Rola zasad ogólnych K.p.a. w niedoformalizowanym postępowaniu prowadzonym poza regulacją K.p.a.

Należy zatem zadać pytanie, czy zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶ mają znaczenie tylko dla wskazanych w nim postępowań, czy może ich zakres oddziaływania jest szerszy? Postępowanie administracyjne bliższe jest postępowaniu inkwizycyjnemu niż kontradyktoryjnemu²⁷. Udział w nim bierze najczęściej organ oraz podmiot podporządkowany, któremu organ może we władczy sposób określić sytuację prawną. Biorąc to pod uwagę, zasady ogólne postępowania

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: K.p.a.).

²⁷ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne, w: Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017, s. 16.

administracyjnego wyrażone w K.p.a. stanowią wypracowaną przez pokolenia „zdo-
bycz cywilizacyjną”, od której stosowania ustawodawca wraz z częścią władzy sądow-
niczej próbuje się uchylić przy wykładni norm związanych z wojewódzką ewidencją
zabytków. J. Zimmermann o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego
pisze, że „od początku istnienia Kodeksu tj. od 1960 r., stanowią jedyny uporząd-
kowany, normatywny katalog zasad, traktowany w nauce jako pewna namiastka
części ogólnej prawa administracyjnego. W literaturze i w orzecznictwie Naczelnego
Sądu Administracyjnego zwrócono bowiem od razu uwagę na to, że zasady ogólne
kodeksu postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią znacznie poza
kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa
materialnego albo stanowi wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa.
Ich ważna rola polega również na tym, że wiele z nich, wprowadzając różne istotne
obowiązki organów administracji publicznej, ustala jednocześnie – na zasadzie
odbicia – ważne prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe). Uznano więc, że zasa-
dy ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, a przynajmniej znaczna ich
część, powinny być realizowane przez organy administracji publicznej w każdej
ich działalności, także poza postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do
wydania decyzji”²⁸. Należy zatem założyć, że o ile zasady ogólne K.p.a. wyznaczają
organowi administracji publicznej pożądany wzór zachowania (np. w K.p.a. za-
sada praworządności – art. 6, prawdy obiektywnej – art. 7, budowania zaufania –
art. 8, umożliwienia udziału strony w każdym stadium postępowania – art. 10 itp.),
to wydaje się, iż pomijanie niektórych zasad ogólnych K.p.a. w postępowaniach
nieobjętych wprost zakresem stosowania K.p.a. może nawet prowadzić do błędu
formalizmu w stosowaniu prawa²⁹ lub nadużycia prawa przez organ administracji
publicznej. Trzeba zauważyć, że istnieje możliwość nadużycia prawa także w pra-
wie administracyjnym³⁰. Tym bardziej zastanawiający jest opór niektórych sądów
przed korzystaniem z dorobku poprzednich pokoleń w zakresie zasad postępowania
administracyjnego³¹. Z jednej strony K.p.a. wskazuje zakres swojego obowiązy-
wania, z drugiej zaś zawiera szereg ww. zasad uniwersalnych dla każdego rodzaju
postępowania przed organem administracji publicznej. Dylemat ten rozstrzygnął
WSA w Białymstoku na niekorzyść ww. zasad, stwierdzając, że „trafiają w próżnię

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 90–91.

²⁹ Szczegółowo o tym błędzie zob. M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu pra-
wa*, Warszawa 2007.

³⁰ Zob. o problemie nadużycia prawa w: J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*,
Warszawa 2018.

³¹ Por. o sprawiedliwości międzypokoleniowej w: P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w pra-
wie administracyjnym*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*

wszystkie zarzuty skargi naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasad prowadzenia administracyjnego postępowania wedle reguł wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego” (s. 6 uzasadnienia). Powstaje pytanie, co w zamian, w miejsce tych zasad? Jest to stanowisko prowadzące do sądowego uznania samowoli organu w zakresie postępowania w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków i taki „samowolny” charakter ta instytucja wówczas przybiera. Niemniej należy odnotować, iż postępowania związane z włączeniem do ewidencji zabytków są w opinii niektórych sądów administracyjnych poddane zasadom ogólnym K.p.a.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie, II SA/Lu 1119/16³²: „jakkolwiek w postępowaniu, w którym podjęto zaskarżoną czynność, nie stosuje się zasadniczo przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to nie oznacza, że do oceny legalności działania organu nie mają zastosowania zasady ogólne wyrażone w tym Kodeksie. Jak przyjmuje się bowiem jednolicie w doktrynie i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią znacznie poza kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa materialnego albo stanowi wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa. Ich ważna rola polega również na tym, że wiele z nich, wprowadzając różne istotne obowiązki organów administracji publicznej, ustala jednocześnie – na zasadzie odbicia – ważne prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe). Dlatego też wskazuje się, że zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego, a przynajmniej ich znaczna część, powinny być realizowane przez organy administracji publicznej w każdej ich działalności, także poza postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do wydania decyzji (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 93).

Trzeba zatem podkreślić, że kontrola legalności zaskarżonej czynności materialno-technicznej obejmować powinna także ocenę jej zgodności z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza z zasadą zaufania (art. 8 K.p.a.) oraz zasadą prawdy materialnej (art. 7 K.p.a.). Oczywiście jest bowiem, że standardy postępowania wynikające z tych zasad, jak wskazano wyżej, winny być uwzględniane w działalności organów administracji publicznej, niezależnie od tego, czy mieszczą się one w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym czy też nie. Niewątpliwie bowiem obie te zasady są składowymi elementami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

³² LEX nr 2316269, dotyczący sporządzenia karty zabytku i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Zauważyć należy najpierw, że, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uprawnień organu administracji nie można interpretować w ten sposób, iż w razie wątpliwości należy załatwić sprawę na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny, tylko bowiem takie postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa (por. przykładowo wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82). W myśl bowiem art. 8 K.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek podejmować działania w sposób budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej. Treść tej zasady w oczywisty sposób ma odniesienie do procedury prowadzenia ewidencji zabytków, albowiem niewątpliwie umieszczenie zabytku stanowiącego nieruchomość, w tej ewidencji, wpływa na prawa i obowiązki jej właściciela bądź użytkownika wieczystego (zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 888 i n.) – uważa WSA w Lublinie.

Przywołać należy również uzasadnienie wyroku WSA w Krakowie w sprawie sporządzenia karty zabytku i umieszczenia w wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości. „W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że organ będący wykonawcą zaskarżonej czynności materialnotechnicznej dopuścił się naruszenia przepisów ogólnych standardów postępowania zawartych w k.p.a. w postaci zasad ogólnych postępowania administracyjnego [wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1570/17], w tym zwłaszcza art. 7 k.p.a. (zasady prawdy materialnej), art. 8 k.p.a. (zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej) oraz art. 9 k.p.a. (zasady udzielania informacji), w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy i uzasadniającym bezskuteczność kwestionowanej czynności. Należy mieć bowiem na względzie, że standardy postępowania wynikające z tychże zasad ogólnych k.p.a. powinny być uwzględniane w działalności organów administracji, niezależnie od tego, czy mieści się ona w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, czy też nie. Dlatego ocena legalności działania organu w przedmiocie sporządzenia karty zabytku i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków musi odbywać się z uwzględnieniem zasad ogólnych wyrażonych w kodeksie, mimo że w postępowaniach, w których podejmuje się takie oraz wszelkie inne czynności materialno-techniczne, zasadniczo nie stosuje się przepisów k.p.a. Takie stanowisko zostało wyrażone również w doktrynie i orzecznictwie. Jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r. (II SA/Lu 1119/16, LEX nr 2316269), w toku postępowania zmierzającego do wpisania nieruchomości do wojewódzkiej ewidencji

zabytków, właściwy organ administracji publicznej jest zobowiązany do wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego, stosownie do reguł wynikających z art. 6, 7 i 8 k.p.a. Przepisy te bowiem stanowią, że obowiązkiem organów administracji jest przede wszystkim działanie z zachowaniem przepisów prawa, co wyraża się między innymi w tym, że zobowiązane są one podejmować – z urzędu lub na wniosek stron – wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz prowadząc postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. (sygn. akt II SA/Lu 1119/16, LEX nr 2316269)” – stwierdza WSA w Krakowie.

Czy ustawa wyodrębnia jakieś wstępne środki ochrony zabytków? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Wbrew poglądom Naczelnego Sądu Administracyjnego ww. ewidencja nie jest wstępnym środkiem ochrony zabytków i nie może nim być, gdyż ustawodawca dla tej ewidencji przewidział inny cel. Poglądy NSA w tym zakresie należy ocenić jako wewnętrznie sprzeczne. Jakkolwiek akceptują one ww. ewidencję jako wstępny środek ochrony, to zarazem piszą o tym, że rzeczona ewidencja nie jest żadną z prawnych form ochrony, jednocześnie odmawiając stosowania K.p.a. w postępowaniu³³. Czy jednak takie pojmowanie włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz procedowania z pominięciem ww. zasad K.p.a. jest realizacją interesu społecznego? Dobro wspólne i dobro jednostki mogą zaistnieć, gdy realizowane są w systemie prawa wartości, takie jak: sprawiedliwość społeczna wyrażająca się w proporcjonalności ingerencji administracji, równość wobec prawa, pomocniczość, decentralizacja, prawo dobre moralnie, wysoka jakość prawa. Praworządność (por. art. 6 K.p.a.), prawda obiektywna (por. art. 7 K.p.a.) czy zaufanie do organów administracji publicznej (por. art. 8 K.p.a.) wydają się niezbędną podstawą każdego postępowania administracyjnego. Wartości te są również podstawą państwa solidarnego oraz całego systemu ochrony zabytków³⁴. Omawiany wyżej

³³ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1926/17, LEX nr 2569490: „Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 8 maja 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 1119/16 w sprawie ze skargi [...] Sp. z o.o. z siedzibą w W. na czynność [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia [...] sierpnia 2016 r. w przedmiocie sporządzenia karty zabytków i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków 1. oddała skargę kasacyjną, 2. zasądza od [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na rzecz [...] Sp. z o.o. z siedzibą w W. kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego”.

³⁴ Por. K. Zeidler, *Spór wartości w prawie ochrony dóbr kultury*, w: *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004, s. 89: „Prawo ochrony dóbr kultury czy też inaczej prawo ochrony zabytków jest zasadniczą częścią prawa kultury i sztuki. Przedmiotem jego regulacji jest ochrona kulturalnej spuścizny poprzednich pokoleń. Może być ono analizowane na wielu

wyrok WSA w Białymstoku odmawia zasadam ogólnym K.p.a. waloru obowiązywania w postępowaniu w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Przykłady skutków niestosowania zasad ogólnych K.p.a. w wyłączeniu obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków można by mnożyć. Gdyby brać pod uwagę to, że wyłączenie z wojewódzkiej ewidencji zabytków nie jest postępowaniem prowadzonym na podstawie zasad cywilizowanego postępowania wyrażonego w zasadach ogólnych K.p.a., to zasadę praworządnego działania opierać należałoby na art. 7 Konstytucji RP (pomijając art. 6 K.p.a.), a sprowadzając sytuację do absurdu, nie można byłoby oczekiwać, że organ administracji publicznej będzie dążył do poznania prawdy obiektywnej, nie będzie mieć zastosowania zasada współdziałania ww. organów ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Sprawność działania należałoby wywodzić z preambuły Konstytucji RP. Nie należałoby oczekiwać prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania – a zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania wywodzić z Konstytucji RP. Pominąć też trzeba by zasadę nieodstępowania bez uzasadnionej przyczyny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Wnioskodawca nie mógłby oczekiwać należytego i wyczerpującego informowania go o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (skoro to postępowanie nie podlegałoby przepisom K.p.a. w zakresie zasad ogólnych). Również organ administracji publicznej mógłby nie zwracać uwagi na konieczność czynnego udziału strony (wnioskodawcy) w postępowaniu. Mógłby np. zdecydować o odmowie wyłączenia obiektu z omawianej ewidencji w dowolnym momencie takiej pozakodeksowej „procedury”. Wojewódzki konserwator zabytków nie musiałby wyjaśniać wnioskodawcy zasadności przesłanek, którymi kieruje się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji (w tym wypadku negatywnego stanowiska organu) bez potrzeby stosowania środków przymusu. Nie znalazłaby także zastosowania norma stanowiąca, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie

plaszczynach i dlatego przyjmując podział wedle sposobu regulacji, można wyróżnić w szczególności zagadnienia administracyjnoprawne (np. organizacja służby konserwatorskiej i postępowanie przed organami ochrony dóbr kultury), zagadnienia karnoprawne (np. karnoprawna ochrona dóbr kultury, kontratyp twórczości artystycznej), czy też zagadnienia cywilnoprawne (np. cywilnoprawna ochrona dóbr kultury, prawa do utworu jako prawa do niematerialnego dobra kultury)”.

wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. W tym wypadku także trzeba posiłkować się preambułą Konstytucji RP. Również o dwuinstancyjność należałoby pytać w kontekście Konstytucji RP, a nie K.p.a. Biorąc to pod uwagę, charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków można nakreślić na podstawie wyłączenia z tej ewidencji budynków w następujący sposób.

Jeśli pominąć K.p.a., jest to ewidencja, z której wyłączenie powinno opierać się również na konstytucyjnych normach – co do procedury wyłączenia, „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” – jak stanowi preambuła Konstytucja RP, a zgodnie z jej art. 7 wojewódzki konserwator zabytków powinien postępować „na podstawie i w granicach prawa”. Należy pamiętać, że własność zalicza się do praw obywatelskich. Obecna procedura wyłączenia budynku z ww. ewidencji nie przewiduje kontroli instancyjnej, a zgodnie z brzmieniem art. 78 Konstytucji RP: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Skoro Konstytucja RP rozróżnia „orzeczenia i decyzje”, to można postawić pytanie o zgodność z Konstytucją RP obecnych uregulowań w zakresie kontroli instancyjnej, jako że czynność niebędąca decyzją o włączeniu lub wyłączeniu z ww. ewidencji rzutuje na prawa i obowiązki właściciela domniemanego „zabytku”? Należy zadać pytanie, czy ww. ewidencja jest sposobem „strzeżenia” dziedzictwa narodowego w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP, które ma przejawiać się we władczym wyrażaniu poglądów organu administracji publicznej wobec podmiotów względem ww. organów zewnętrznych, skoro zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jej celem jest stanowanie podstawy „do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy”, a jednocześnie istnieje zamknięty katalog prawnych form ochrony zabytków wskazany przez art. 7 tej regulacji? W świetle art. 7 Konstytucji RP nie da się przypisywać wojewódzkiej ewidencji zabytków celów przez prawo nieprzewidzianych. Za niedopuszczalną należy uznać normę art. 24 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „Rozporządzenie powinno wskazywać przesłanki, od których spełnienia jest uzależnione włączenie kart ewidencyjnych i adresowych do ewidencji, a także ich wyłączenie z tych ewidencji”. A jaka jest przesłanka wskazana w ww. rozporządzeniu? Jedna przesłanka została już wcześniej omówiona – obiekt przestał być zabytkiem. Zatem ustawodawca odsyła do aktu podustawowego, który odsyła z powrotem do ustawy, gdyż definicja zabytku wyrażona jest w ustawie. Wracając do tytułowego problemu rodzącego pytanie o charakter wojewódzkiej ewidencji zabytków, należy uznać, że aktualnie

jest ona nienazwaną formą ochrony zabytków w sposób nieuprawniony dublującą w pewnych zakresach rejestr zabytków, a ponadto ewidencją o stopniu formalizacji nieadekwatnie niskim w stosunku do celu, jaki spełnia obecnie w systemie prawa. Jednocześnie stanowi narzędzie, które organ administracji publicznej – wojewódzki konserwator zabytków – może wybrać zamiast rejestru zabytków i stosować w ramach „uproszczonej” procedury do szczytkowego stopnia względem tego, co wymagane jest przy prowadzeniu rejestru zabytków. Wyłączenie z ewidencji jest czynnością, której dokonuje wojewódzki konserwator zabytków, co należy zestawić z wykreśleniem z rejestru zabytków, którego dokonuje minister. Można odnieść wrażenie, że obecnie wojewódzka ewidencja zabytków stała się m.in. elementem niemalże dowolnego kreowania „zabytkowości” rzeczy przez organ administracji publicznej. Próba wyłączenia budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowi sytuację, w której nierównorzędność stosunku administracyjnoprawnego wykracza poza ramy państwa prawa, z uwagi na brak „prawa”, brak norm prawnych wskazujących granice władzy organu administracji publicznej.

Podjmując próbę podsumowania, należy skonstatować, że wojewódzka ewidencja zabytków zmieniła charakter prawny i stanowi obecnie nienazwaną formę ochrony zabytków, a procedury wyłączania obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków naruszają zasadę zaufania obywatela do państwa.

W ochronie zabytków w kontekście omawianej ewidencji obserwować można próbę dekodyfikacji procedury, w ramach której stwierdza się występowanie cech zabytku. Konkurencyjność procedur opartych na K.p.a. oraz kreowanych poza K.p.a., dowodzących cech zabytku lub ich braku jest zbędna. Powinny pozostać procedury oparte na K.p.a.

Wojewódzka ewidencja zabytków jako ewidencja kreująca stan prawny w sposób nieuprawniony dubluje w wielu obszarach funkcję rejestru zabytków i jest zbędna w systemie prawa ochrony zabytków w takim charakterze.

Czynność wyłączenia z wojewódzkiej ewidencji zabytków podlega kontroli sądownoadministracyjnej, lecz sądy administracyjne w sposób niekonsekwentny kreują charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków, raz traktując ją jako rejestr materialno-techniczny (np. NSA), a innym razem jako instrument prawny ochrony zabytków (por. omawiany wyżej wyrok WSA w Białymstoku).

Sądy administracyjne w sposób niekonsekwentny dopuszczają lub nie dopuszczają stosowania zasad ogólnych K.p.a. w postępowaniu w sprawie włączenia i wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Wyłączenie z omawianej ewidencji polega obecnie na ocenie cech zabytkowych obiektu włączonego do niej względem stanu z okresu sporządzenia karty w porównaniu ze stanem z czasu wniesienia wniosku o wyłączenie. Nie zakłada się, że samo

sporządzenie karty mogło być błędne i nie przewiduje się weryfikacji zasadności włączenia obiektu do omawianej ewidencji.

6. Nieadekwatność stopnia formalizacji rodzi nieproporcjonalność ingerencji państwa w prawa podmiotowe

O adekwatności doboru środków do celów legislacyjnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 r.³⁵ „Oceniając proporcjonalność zaskarżonej regulacji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji «konieczności». W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18)”. Normy prawne kreujące wyłączanie budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków należy uznać w świetle tych kryteriów proporcjonalności za nieadekwatne do prawdziwego celu tej ewidencji.

Ustawowa definicja zabytku odnosi się do stanu faktycznego rzeczy. Niemniej jednak prawo jest zewnętrznym wobec władzy wykonawczej gwarantem poprawności oceny tych cech zabytkowych. Mając na względzie potrzebę ochrony zabytków i realizacji dobra wspólnego, pojawia się pytanie o gwarancje realizacji interesu

³⁵ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Dz. U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327.

indywidualnego. Czy charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków ma dla właściciela „domniemanego zabytku” (np. budynku włączonego do ww. ewidencji, a niewpisanego do rejestru zabytków) charakter krzywdzący w aspekcie gwarancji realizacji jego praw podmiotowych? Celowo przejdę tu sytuację, pisząc o „domniemanym zabytku”, gdyż ww. ewidencja zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozornie nie kwalifikuje obiektu jako zabytku względem podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Obserwując normy prawne kreujące wojewódzką ewidencję zabytków oraz związane z nimi orzecznictwo sądów administracyjnych, można odnieść wrażenie, że właściciel budynku włączonego do ww. ewidencji, a niewpisanego do rejestru zabytków nieruchomości znajduje się w pułapce prawnej jeśli chodzi o dochodzenie realizacji właścicielskich praw podmiotowych. Dodatkowo należy stwierdzić, że stawianie właściciela budynku w sytuacji włączenia obiektu do ewidencji zabytku, bez wpisania budynku do rejestru zabytków jest sytuacją nieakceptowalną moralnie. Regulacja, która umożliwia takie działanie, również jest niezasadna z uwagi na rejestr zabytków i możliwość skorzystania z tego narzędzia przez organ administracji publicznej (ten sam organ – wojewódzkiego konserwatora zabytków), który z jakichś powodów nie korzysta z wpisu do rejestru w wielu przypadkach.

Podstawową formalizacją procedury administracyjnej jest K.p.a., choć w przypadku omawianej ewidencji zrezygnowano z tej procedury, tworząc przestrzeń niedoformalizowania. Dopóki ww. ewidencja była tylko zbiorem nierodzących żadnych wtórnych konsekwencji wobec praw podmiotowych, problem nie był aż tak wyraźny. Właściwa formalizacja zapewnia bezpieczeństwo interesantowi i urzędnikowi. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwa modele formalizacji, które mogą obejmować cele i struktury albo cele, struktury i sposoby działania³⁶. Formalizacja – jak pisze J. Łukasiewicz – „jest procesem nadającym cechy trwałości instytucji i gotowości realizacji celów, a zarazem w określonych warunkach niwelujących niepewność działania”³⁷. „W opisach procesów formalizacji używa się często określenia: wzorzec. Ponieważ charakter wzorców działania wynika z istoty procesu formalizacji, dlatego też koniecznym staje się przypomnienie tego pojęcia. Formalizacja to opis systemu lub jego działania w języku formalnym, czyli operacja przyporządkowania symboli do wyrażen w językach nieformalnych, lecz zawierających

³⁶ Zob. J. Łukasiewicz, *Słowo o metodach działania administracji publicznej*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 200–201. Autor powołuje się na poglądy A. Błasia.

³⁷ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 57.

określoną treść, a zarazem stanowiących odbicie określonych stanów rzeczywistych lub tylko pomyślanych. Jest to opis systemu utrwalający cele i struktury działań, opis złożony z wyrażeń w języku formalnym. Wyrażenia można traktować jako regułę zawartą we wzorcach działania, czyli sposobach postępowania w określonych sytuacjach ocenianych jako szczególnie poprawne ze względu na przyjęty system wartości i zalecane do maksymalnie wiernego odtwarzania przez osoby, do których są kierowane³⁸. I dalej dodaje: „Wzorzec działania to zobiektywizowana w pewien sposób reguła zachowania, której zadaniem jest nadanie działaniom ludzkim określonego sposobu zachowania”³⁹. W określaniu wzorców zachowania w postępowaniu administracyjnym ważne jest, by wzorzec nie przesłonił celu, który przy jego pomocy trzeba osiągnąć. Opisując charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków, nie sposób ustrzec się wrażenia, że niedoformalizowanie tej ewidencji stwarza zbyt daleko idące możliwości dowolności działania wojewódzkiego konserwatora zabytków przy włączaniu i wyłączeniu obiektów z tej ewidencji.

Bibliografia

- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazlak, Warszawa 2015.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazlak, Warszawa 2015.
- Łukaszewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990.
- Łukaszewicz J., *Słowo o metodach działania administracji publicznej*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Parchomiuk J., *Kontrola kompetencji dyskrejonalnych organów ochrony zabytków w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2019, nr 6.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

³⁸ Tamże, s. 76; por. T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.

³⁹ J. Łukaszewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 77.

- Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1993.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Zagadnienia ogólne*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017.
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
- Zeidler K., *Spór wartości w prawie ochrony dóbr kultury*, w: *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.