

## Maria Jackowska

Autorka jest asystentem sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9569-6271>).

# Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC

**Słowa kluczowe:** prawo do rzetelnego procesu, gminna ewidencja zabytków, ograniczenie prawa własności, art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, art. 6 EKPC

W artykule zostały przedstawione argumenty za koniecznością ustanowienia procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków odpowiadającej standardom wynikającym z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1</sup>. Wskazano, że przy kontroli zgodności procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków z przepisami EKPC niewystarczające jest odwoływanie się tylko do zasady poszanowania mienia określonej w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji<sup>2</sup>. Przeprowadzenie testu proporcjonalności naruszenia prawa własności przez sąd nie może zostać oderwane od prawidłowych ustaleń faktycznych dokonanych w rzetelnym postępowaniu, w którym strona może brać aktywny udział i korzystać ze wszystkich uprawnień procesowych wynikających z prawa do obrony.

### 1. Uwagi wstępne

Zasady ograniczenia prawa własności<sup>3</sup> zawiera art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji<sup>4</sup>, który ustanawia prawo do poszanowania mienia każdej osoby fizycznej i prawnej. Nie każde bowiem ograniczenie prawa własności wiąże się z naruszeniem tego przepisu<sup>5</sup>. Przeprowadzenie wynikającego z art. 1 Proto-

kołu nr 1 do Konwencji testu proporcjonalności<sup>6</sup>, polegającego na zbadaniu właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa<sup>7</sup> a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki, jest możliwe jednak tylko wtedy, gdy kontrolowana czynność była wydana z uwzględnieniem reguł procesowych zawierających minimalne gwarancje rzetelnego procesu. Gwarancje te wynikają z art. 6 EKPC i składają się na nie między innymi: prawo do obrony, zakres i forma postępowania dowodowego, a także zakres kompetencji przyznanych sądowi rozpoznającemu sprawę. W artykule podniesione zostaną argumenty za koniecznością ustanowienia procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków odpowiadającej standardom wynikającym z art. 6 EKPC.

1 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

2 Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.03.1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu 16.09.1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.) – dalej Protokół nr 1 do Konwencji.

3 Ingerencja w prawo własności może polegać na ograniczeniu w korzystaniu z tego prawa albo na pozbawieniu prawa własności – zob. M.A. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1042.

4 Art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

5 Zob. wyrok ETPC z 14.12.2015 r., 32794/07, Matczyński przeciwko Polsce, HUDOC, gdzie stwierdzono brak naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ ingerencja w prawo własności była proporcjonalna do celu publicznego.

6 Tekst proporcjonalności wyjaśniony został w wyroku ETPC z 23.09.1982 r., 7151/75, Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji, HUDOC, pkt 69.

7 Rozważając ograniczenie prawa własności, nie można tracić z pola widzenia potrzeby ochrony interesu ogólnego, którym w przypadku wpisania do gminnej ewidencji zabytków jest potrzeba ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zdaniem ETPC zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz – w stosownych przypadkach – jego zrównoważone wykorzystanie mają na celu, oprócz utrzymania pewnej jakości życia, zachowanie historycznych, kulturowych i artystycznych korzeni regionu i jego mieszkańców. Jako takie stanowią one istotną wartość, której ochrona i promowanie należą do obowiązków władz publicznych (wyrok ETPC z 5.01.2000 r., 33202/96, Beyeler przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 112).

## 2. Ograniczenie prawa własności zabytku wpisanego do gminnej ewidencji zabytków

Podstawę ujęcia zabytku nieruchomego<sup>8</sup> w gminnej ewidencji zabytków stanowi art. 22 ust. 5 pkt 1–3 u.o.z. Artykuł 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z., dodany ustawą z 18.03.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, uważany jest za nienazwaną formę ochrony zabytków<sup>10</sup> i z tego powodu wywołuje najdalej idące wątpliwości natury konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi ograniczenie prawa własności nieruchomości<sup>11</sup>. Skutkiem tego ujęcia jest, podobnie jak w przypadku wpisu do rejestru zabytków, konserwatorska kontrola sposobu korzystania z nieruchomości objętej wpisem. Zakres tych ograniczeń jest mniejszy niż w przypadku wpisu do rejestru, jednakże wystarczająco poważny, aby stwierdzić, że może dojść do sytuacji, gdy korzystanie z takiej nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem jest niemożliwe ze względu na brak zgody organu konserwatorskiego na planowany sposób jej zagospodarowania<sup>12</sup>, podobnie jak w przypadku wpisu do rejestru<sup>13</sup>. Uzgodnienia z wojewódzkim

8 Zgodnie z definicją przyjętą na gruncie ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) – dalej u.o.z., zabytek oznacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.). Zabytek nieruchomy stanowi nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości (art. 3 pkt 2 u.o.z.).

9 Dz.U. Nr 75, poz. 474 – dalej nowelizacja z 2010 r.

10 Ujęcie w gminnej ewidencji zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. nie jest wymienione w art. 7 u.o.z., jako jedno z form ochrony zabytków. Należy się zgodzić, że wpis ten stanowi dodatkową formę ochrony zabytków, ponieważ stanowi samodzielną podstawę ograniczenia prawa własności nieruchomości będącej zabytkiem. Tak: P. Dobosz, *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 232; A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018/4, s. 36–66; E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, rozdz. 3.7.

11 Nie można zgodzić się z poglądem A. Jakubowskiego, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022/1, s. 74–97, że ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków nie zmienia nic w sferze praw i wolności właściciela, samo posiadanie zabytku w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z. nakłada na właściciela te same obowiązki. Należy bowiem wskazać, że art. 28 u.o.z. wyraźnie wskazuje na obowiązki informacyjne nałożone na właściciela zabytku wpisanego do ewidencji, wykraczające poza obowiązki właściciela zabytku wynikające z art. 5 u.o.z. Ujęcie w gminnej ewidencji ogranicza możliwość dysponowania nieruchomością; zob. np. art. 39 ust. 3 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) – dalej pr. bud., gdzie mowa jest o obiektach lub obszarach budowlanych ujętych w gminnej ewidencji, a nie ogólnie o każdym zabytku. W sferze uprawnień właściciela wpis do ewidencji gminnej daje podstawę do uzyskania dotacji (art. 81 ust. 1 u.o.z.). Takiej podstawy nie daje samo posiadanie zabytku w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z., który nie jest objęty ochroną.

12 Zob. wyrok NSA z 26.05.2020 r., II OSK 2745/19, LEX nr 3043050, który dotyczył wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków bez określenia w karcie adresowej granicy dawnego cmentarza żydowskiego położonego na tej działce. Właściciel pozostawał w niepewności co do możliwości zagospodarowania przynajmniej części działki.

13 Tak w stanie faktycznym wyroku ETPC z 29.03.2011 r., 33949/05, Potomska i Potomski przeciwko Polsce, HUDOC, w którym skarżący nabyli od Skarbu Państwa działkę, na której znajdował się w przeszłości cmentarz żydowski. Działka w planie zagospodarowania przestrzennego była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową, chociaż była sklasyfikowana jako ziemia rolna. Skarżący planowali na tej działce wybudować dom mieszkalny. Kilka lat później właściwy wojewódzki konserwator zabytków wpisał

konserwatorem zabytków wymaga więc: wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu<sup>14</sup>, wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy<sup>15</sup>. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi też o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego<sup>16</sup>. Ograniczenia nie są nakładane w drodze decyzji wydanej w postępowaniu ogólnoadministracyjnym, o którym mowa w art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>17</sup>. Do czynności ujęcia zabytku w ewidencji w szczególności więc nie stosuje się przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające<sup>18</sup>, nie ma obowiązku uzasadnienia tej czynności<sup>19</sup>, właściciel nie jest też informowany indywidualnie o wpisie<sup>20</sup>. W orzecznictwie przyjęto, że w odniesieniu do czynności polegających na wpisie do ewidencji gminnej należy stosować zasady ogólne zawarte w art. 6–16 k.p.a.<sup>21</sup> i przepis prawa materialnego odnieść do okoliczności faktycznych relewantnych z punktu widzenia treści normy prawnej<sup>22</sup>. Nie można pominąć, że brak włączenia do katalogu form ochrony zabytków ujęcia zabytku w ewidencji miał swoje uzasadnione podstawy. Pierwotnie bowiem ujęcie w ewidencji (krajowej, wojewódzkiej lub gminnej) stanowiło jedynie podstawę do sporządzania programów opieki nad zabytkami (art. 21 u.o.z.). Wprowadzenie zmian w ustawie nowelizującej z 2010 r. doprowadziło jednak do zatarcia różnic między konsekwencjami wpisu do rejestru zabytków a wpisem zabytku do ewidencji gminnej<sup>23</sup>. Nie poszło za tym poszerzenie gwarancji dla właściciela nieruchomości.

Uznanie, że włączenie zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków wpływa na prawa i obowiązki jego właściciela, uzasadnia analizę procedury tego wpisu pod kątem spełniania gwarancji wynikających z art. 6 EKPC.

## 3. Konwencyjne prawo do sądu a zasada poszanowania mienia

W art. 6 ust. 1 *in principio* EKPC mowa jest o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. W orzecznictwie ETPC wskazuje się, że cywilny charakter praw i obowiązków ma szerokie znaczenie i obejmuje sprawy, które początkowo wydają się nie dotyczyć prawa cywilnego, lecz mają bezpośrednie i znaczące reperkusje dla prywatnego prawa majątkowego

nieruchomość wnioskodawców do rejestru zabytków. ETPC stwierdził, że doszło do ograniczenia prawa własności w sposób uniemożliwiający korzystanie z tego prawa zgodnie z przeznaczeniem nieruchomości.

14 Art. 39 ust. 3 pr. bud. w zw. z art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.

15 Art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 64 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503).

16 Art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z.

17 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – dalej k.p.a. Na temat braku stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego zob. A. Michalak, *Gminna...*, s. 56.

18 Art. 75–88a k.p.a.

19 Z dokonaniem wpisu nie wiąże się obowiązek jego uzasadnienia, w którym tak jak w przypadku decyzji administracyjnej organ przedstawiałby stan faktyczny i prawny (art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.).

20 Obowiązek doręczenia decyzji administracyjnej wynika z art. 109 k.p.a.

21 Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 135.

22 Wyrok NSA z 21.01.2015 r., II OSK 2189/13, LEX nr 1753478.

23 K. Zalaszińska, *Ochrona zabytków nieruchomych* [w:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 70.

lub niemajątkowego należącego do jednostki<sup>24</sup>. Z tego powodu pojęcie praw i obowiązków o charakterze cywilnym stosuje się również do sporów o charakterze publicznoprawnym.

Treść art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie zawiera *explicite* wymogów proceduralnych. W orzecznictwie ETPC na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji wskazuje się ogólnie na konieczność zapewnienia rozsądnej możliwości przedstawienia swojej sprawy odpowiedzialnym władzom w celu skutecznego zakwestionowania środków naruszających ich posiadanie, powołując się, w zależności od przypadku, na bezprawność lub arbitralne i nieuzasadnione postępowanie<sup>25</sup>. Uregulowania proceduralne w danym państwie muszą dawać jednostce racjonalną możliwość rozpoznania jej sprawy przez właściwe organy w celu efektywnej (rzeczywistej) oceny środków ograniczających prawo własności<sup>26</sup>.

Należy wskazać, że to, czy ETPC uzna tylko naruszenie prawa do rzetelnego procesu, czy też uzna, że w sprawie doszło do naruszenia zasady poszanowania mienia, zależy od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Można uznać, że tam, gdzie Trybunał rozpatrywał gwarancję dostępu do sądu, uznawał za zbędne badanie naruszenia zasady poszanowania mienia<sup>27</sup>. Jednakże w sprawie Zehentner przeciwko Austrii<sup>28</sup>, dotyczącej sądowej sprzedaży mieszkania skarżącego, Trybunał stwierdził naruszenie przepisów Konwencji tylko o charakterze materialnoprawnym (art. 8 EKPC i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji), pomimo że powodem naruszenia były nieodpowiednie zabezpieczenia proceduralne dla skarżącego, który nie posiadał zdolności sądowej.

W sprawach, gdzie sama długotrwałość postępowania stanowiła trwałą przeszkodę w realizacji prawa własności, ETPC uznał, że nie jest konieczne rozpoznanie skargi w świetle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji<sup>29</sup> lub że kwestia badania w świetle tego przepisu jest przedwczesna<sup>30</sup>. W sprawie Zwierzyński przeciwko Polsce<sup>31</sup> ETPC stwierdził natomiast, że odmowa zwrotu skarżącemu w rozsądnym terminie nieruchomości, której nacjonalizacja, w świetle prawomocnej decyzji Ministra Gospodarki oraz wyroku NSA, została uznana za nieważną, stanowiła naruszenie zarówno art. 6 ust. 1 EKPC, jak i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Niezwrócenie nieruchomości

w rozsądnym terminie zostało uznane za równoważne z faktycznym wywłaszczeniem.

Powyższe dowodzi, że gwarancje materialnoprawne i proceduralne krzyżują się w sprawach ograniczenia prawa własności nieruchomości. W niektórych sprawach jednak naruszenie prawa do sądu uniemożliwia badanie naruszenia w takim wadliwym postępowaniu prawa do poszanowania mienia. Należy zauważyć, że aspektu prawa do rzetelnego procesu w sprawach ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków nie dostrzegł NSA w pytaniu prawnym do TK, wyrosłym na gruncie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.<sup>32</sup> W pytaniu tym wniesiono o kontrolę zgodności powyższej podstawy ujęcia zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>33</sup> oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Wydaje się jednak, że wskazany wzorzec kontroli należałoby uzupełnić także o art. 6 EKPC.

#### 4. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków w świetle konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu

Organ dokonuje wpisu do gminnej ewidencji zabytków w formie czynności materialno-technicznej, która klasyfikuje się jako czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a zatem zaskarżalną do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>34</sup>. W § 17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>35</sup> wymienione są rubryki zawarte w karcie adresowej zabytku nieruchomego, natomiast zgodnie z § 18 ust. 2 tego rozporządzenia organ gminny dokonujący wpisu na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. przed włączeniem karty adresowej do ewidencji osiąga porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków co do zasadności ujęcia tego zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Przepis ten we wcześniejszym brzmieniu<sup>36</sup> zobowiązywał wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do weryfikacji, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. W obecnym kształcie przepis ten zdejmuje z organu gminy obowiązek sprawdzenia zgodności danych umieszczonych w karcie

24 Wyrok ETPC z 9.03.2021 r., 1571/07, Bilgen przeciwko Turcji, HUDOC, pkt 65.

25 Wyroki ETPC: z 28.06.2018 r., 1828/06, G.I.E.M. S.R.L. i inni przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 302; z 24.10.1986 r., 9118/80, AGOSI przeciwko UK, HUDOC, pkt 55 i 58–60; z 5.05.1995 r., 18465/91, Air Canada przeciwko UK, HUDOC, pkt 46.

26 Wyroki ETPC: z 16.07.2009 r., 20082/02, Zehentner przeciwko Austrii, HUDOC, pkt 73; cyt. wyrok 33949/05, Potomska i Potomski przeciwko Polsce, pkt 66.

27 Zdaniem Trybunału nie można spekulować, jak wyglądałaby sytuacja, gdyby skarżący miał skuteczny dostęp do sądu. Z tego powodu jest konieczne orzekanie w kwestii, czy prawo skarżącego do spokojnego posiadania w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji zostało naruszone (zob. np. wyroki ETPC: z 16.12.1997 r., 25528/94, Canea Catholic Church przeciwko Grecji, HUDOC, pkt 50; z 16.09.2003 r., 41134/98, Glod przeciwko Rumunii, HUDOC).

28 Wyrok ETPC z 16.07.2009 r., 20082/02, Zehentner przeciwko Austrii, pkt 82.

29 Wyrok ETPC z 19.02.1991 r., 11491/85, Zanghì przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 23.

30 Wyrok ETPC z 1.02.2005 r., 51837/99, Beller przeciwko Polsce, HUDOC, pkt 74.

31 Wyrok ETPC z 19.06.2001 r., 34049/96, Zwierzyński przeciwko Polsce, HUDOC.

32 Postanowienie NSA z 13.06.2018 r., II OSK 2781/17, LEX nr 2536740; TK nie podjął jeszcze rozstrzygnięcia w tej sprawie, sygn. akt TK: P 12/18.

33 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

34 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) – dalej p.p.s.a. Zob. postanowienie NSA z 18.05.2021 r., II OZ 218/21, LEX nr 3175377, i wskazane tam rozbieżności w orzecznictwie. Część składów orzekających uznawała bowiem, że czynność włączenia do gminnej ewidencji zabytków stanowi akt określony w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Za prawidłowy należy uznać pogląd uznający czynność włączenia do ewidencji za czynność określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

35 Dz.U. z 2021 r. poz. 56 – dalej r.p.r.z.

36 Zmiana nastąpiła rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.09.2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. poz. 1886) i weszła w życie 19.10.2019 r.

adresowej ze stanem faktycznym, a co za tym idzie – również dokonania weryfikacji spełnienia przez obiekt cech zabytku zgodnie z definicją określoną w art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.o.z. Można uznać, że regulacja ta poszerza jedynie dyskrecyjną władzę konserwatorską w zakresie dokonania oceny wartości zabytkowej obiektu. W tym przypadku uznanie administracyjne nie jest ograniczone przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w przeciwieństwie do uznania administracyjnego w ramach postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków<sup>37</sup>. Procedura ta ma charakter wewnętrzny, właściciel nie bierze udziału w jakichkolwiek czynnościach<sup>38</sup>.

W świetle powyższego warto przyrzeć się niektórym gwarancjom prawa do rzetelnego procesu wynikającym z art. 6 ust. 1 EKPC, tj. wymogom odnoszącym się do kompetencji sądu rozpoznającego sprawę o naruszenie prawa własności, prawa skarżącego do obrony w takim postępowaniu i gwarancjom proceduralnym w zakresie postępowania dowodowego.

#### 4.1. Wymagania instytucjonalne

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie (art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji). W procedurze sądowniczo-administracyjnej zasadą jest, że sąd, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., orzeka na podstawie akt sprawy. Ponieważ sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego ustalonego w toku postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji, za naruszające art. 133 p.p.s.a. należy uznać samodzielne ustalenie przez sąd stanu faktycznego sprawy<sup>39</sup>. Ustrój sądownictwa administracyjnego zakłada więc, że organy administracji publicznej działają w określonych ramach proceduralnych. Z tego powodu istnieje domniemanie załatwienia sprawy decyzją administracyjną<sup>40</sup>. Zarzuty naruszenia art. 6 EKPC, ze względu na brak kompetencji NSA do rozpoznania sprawy dotyczącej naruszenia prawa własności, były przedmiotem rozważań ETPC w sprawie Potocka i inni przeciwko Polsce<sup>41</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że NSA spełnia kryteria sądu ustanowionego ustawą. Trybunał wziął pod uwagę, że NSA, badając sprawę, wziął pod uwagę nie tylko aspekt materialnoprawny przesłanek stanowiących podstawę do konkretyzacji normy prawa materialnego, ale także dokonał oceny naruszeń przepisów procesowych. Zdaniem ETPC nie ma więc przeszkód, aby sąd administracyjny, samodzielnie nie mogąc podejmować szerokiego postępowania

dowodowego, mógł być oceniany pozytywnie jako spełniający definicję „sądu”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC, dzięki kompetencjom do oceny prawidłowości przeprowadzonej procedury administracyjnej. Za istotną uznano możliwość dokonania efektywnej oceny sprawy z punktu widzenia przepisów prawa procesowego<sup>42</sup>. Jak już wcześniej wskazano, wpisu do ewidencji nie poprzedzają czynności podejmowane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym. Właściciel nieruchomości zostaje w związku z tym pozbawiony gwarancji proceduralnych w toku czynności prowadzonych przez organ administracji. Na etapie postępowania przed sądem administracyjnym, w toku kontroli legalności podejmowanych czynności, nie ma w związku z tym wzorca kontroli wynikającego z przepisów procesowych, który istnieje w sprawie administracyjnej zakończonej decyzją administracyjną (art. 1 pkt 1 k.p.a.).

#### 4.2. Prawo do obrony

Naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC może nastąpić również przez naruszenie prawa do obrony, którego elementem jest dostęp do sądu. W sprawie Kövesi przeciwko Rumunii skarga do sądów administracyjnych na dekret prezydencki mogła stanowić podstawę jedynie do kontroli zgodności z zewnętrznymi formalnościami przy podejmowaniu dekretu, podczas gdy skarga skarżącego wymagała zbadania meritum i wewnętrznej legalności dekretu<sup>43</sup>. W sprawie ujęcia zabytku nieruchomego w ewidencji przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi same w sobie nie ograniczają zakresu kontroli pojętej czynności. Ten zakres ogranicza natomiast sama natura czynności dokonywanej poza administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym. Brak ustaleń organu zawartych w akcie administracyjnym zawierającym wszystkie składniki decyzji (art. 106 k.p.a.), z których wynika, że nieruchomość jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 2 u.o.z., uniemożliwia sądowi dokonanie kontroli zaskarżonej czynności (aktu) w zakresie ustalenia stanu faktycznego i materiału dowodowego. Sądowa kontrola w tym zakresie nie może zostać wyłączona bez naruszenia art. 6 EKPC i naruszenia standardu ze sprawy Potocka i inni przeciwko Polsce. W żadnym razie nie spełnia wymogów wynikających z art. 6 EKPC ograniczenie jurysdykcji sądu do kwestii formalnych, czy została sporządzona karta adresowa, albo wypełnione są w niej wszystkie rubryki, lub czy organ gminy sporządził tę kartę w porozumieniu z organem konserwatorskim. Władza konserwatora w zakresie ustaleń faktycznych prowadzących do uznania, że nieruchomość spełnia warunki materialnoprawne definicji zabytku nie może być sprawowana w sposób arbitralny, poza kontrolą sądową. Warto podkreślić, że z § 18 ust. 2 r.p.r.z. nie wynika nawet obowiązek uzasadnienia opinii o spełnieniu przez obiekt cech zabytku nieruchomego.

37 Por. E. Kowalska, *Własność...*, s. 293–294; K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 176.

38 Po nowelizacji z 10.10.2019 r. właściciel nieruchomości powiadamiany jest o wpisie do ewidencji zabytków na 14 dni przed terminem dokonania tej czynności (§ 18b ust. 4 r.p.r.z.). Nie wpływa to jednak znacznie na jego prawo do ochrony własności, gdyż przede wszystkim umożliwia dokładne wskazanie daty dowiedzenia się o tej czynności, aby nie było wątpliwości co do zachowania przez stronę terminu na wniesienie skargi do sądu (art. 53 § 2 p.p.s.a.).

39 M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 671.

40 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 20–22.

41 Wyrok ETPC z 4.10.2001 r., 33776/96, Potocka i inni przeciwko Polsce, HUDOC.

42 Zdaniem Marcina Szweida takie rozstrzygnięcie nie przesądza, że w przyszłości Trybunał nie mógłby stwierdzić, że w odniesieniu do jakiejś innej sprawy kontrola legalności dokonana przez sądy administracyjne byłaby niewystarczająca do spełnienia standardów konwencyjnych, choć jak dotąd ETPC nigdy nie podważył przyjętego w Polsce modelu postępowania sądowniczo-administracyjnego ani kompetencji przyznanych tym sądom (*Dialog między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2, s. 196–215).

43 Wyrok ETPC z 5.05.2020 r., 3594/19, Kövesi przeciwko Rumunii, HUDOC, pkt 153–154.

Za element prawa do obrony uznaje się również zasadę równości broni, stanowiącą, że każda strona musi mieć zapewnioną rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy w warunkach, które nie stawiają jej w znacząco mniej korzystnej sytuacji w stosunku do jej przeciwnika<sup>44</sup>. W wyroku ETPC Hentrich przeciwko Francji<sup>45</sup> uznano, że uzasadnienie organu administracyjnego było zbyt lakoniczne i ogólne, aby umożliwić wnoszącemu skargę do sądu właściwą argumentację przeciwną, czym naruszono art. 6 ust. 1 EKPC. Do czynności ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków nie stosuje się art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. wskazującego na obowiązek uzasadnienia decyzji. Właściciel takiej nieruchomości w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest w związku z tym w jeszcze gorszej sytuacji procesowej względem organu administracji niż właściciel nieruchomości, której własność ograniczono w postępowaniu administracyjnym zakończonym decyzją administracyjną, nawet uzasadnioną w sposób niewyczerpujący.

### 4.3. Wymagania proceduralne w postępowaniu dowodowym

Konwencja nie ustanawia szczegółowych reguł postępowania dowodowego<sup>46</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje jednak, że z art. 6 ust. 1 EKPC wynika obowiązek sprawdzenia, czy postępowanie jako całość było sprawiedliwie przeprowadzone (ang. *fair*), co dotyczy również postępowania dowodowego<sup>47</sup>. W tym miejscu należałoby stwierdzić, że samo ograniczenie postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądem administracyjnym może nie naruszać art. 6 EKPC, zwłaszcza jeżeli przedmiotem kontroli jest akt administracyjny (decyzja) podjęty w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym. Możliwość realnej kontroli ustaleń faktycznych spełnia wymagania wynikające z art. 6 EKPC. Inaczej należy jednak ocenić sprawę, w której w zakresie ustaleń faktycznych przed podjęciem aktu (czynności) strona jest pozbawiona możliwości obrony i udziału w postępowaniu administracyjnym, a ochrony sądowej ma udzielić sąd, którego kompetencje nie obejmują przeprowadzenia własnego postępowania dowodowego<sup>48</sup>. Funkcja sądowej kontroli administracji polegająca na ocenie zaskarżonego aktu lub czynności zgodnie z kryterium legalności w takich sprawach stanowi ograniczenie, ponieważ w postępowaniu administracyjnym sąd nie ustala stanu faktycznego sprawy<sup>49</sup>. Sąd administracyjny może na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. przeprowadzić z urzędu lub na wnioski

dowody uzupełniające z dokumentów, pod warunkiem że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Nie można więc uznać, że art. 106 § 3 p.p.s.a. będzie właściwym narzędziem w sprawie wpisu do gminnej ewidencji zabytków, stanowiącym substytut postępowania dowodowego<sup>50</sup>. Nie zaskakują w związku z tym postulaty poszerzenia kompetencji sądownictwa administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego<sup>51</sup>.

## 5. Wnioski

Za niewystarczającą należy uznać ocenę wpisu zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Przeprowadzenie testu proporcjonalności naruszenia prawa własności przez sąd nie może zostać oderwane od prawidłowych ustaleń faktycznych dokonanych w rzetelnym postępowaniu, w którym strona może brać aktywny udział i korzystać ze wszystkich uprawnień procesowych wynikających z prawa do obrony. W przypadku gminnej ewidencji zabytków nie tylko czynności organu mogą cechować arbitralność i pozbawienie właściciela nieruchomości udziału w postępowaniu, ale ochrony może on również nie uzyskać w postępowaniu przed sądem administracyjnym, którego kompetencje nie obejmują prowadzenia w pełnym zakresie postępowania dowodowego. Prawo do rzetelnego procesu gwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC w takich sprawach może zostać naruszone. Wydaje się, że postulaty *de lege ferenda* mogą w takim przypadku wiązać się z potrzebą albo poszerzenia kompetencji sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego<sup>52</sup>, albo – co bardziej realne – uznania, że ujęcie w gminnej ewidencji zabytków wymaga formy decyzji administracyjnej albo w treści ustawy ustanowienia minimalnych gwarancji procesowych towarzyszących wpisowi do ewidencji, zapewniających możliwości aktywnego udziału w czynnościach organu, zwłaszcza zapoznania się z materiałem dowodowym i zgłoszeniem środków dowodowych. Nie można nie dostrzegać *de lege lata*, że stan prawny narusza postanowienia EKPC (art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji i art. 6 EKPC), gdyż ingerencja w prawo własności w wyniku wpisu do ewidencji następuje z pominięciem gwarancji procesowych wymaganych przez te przepisy.

## Bibliografia / References

- 44 Wyrok ETPC z 27.10.1993 r., 14448/88, *Dombo Beheer B.V. przeciwko Holandii*, HUDOC, pkt 33.
- 45 Wyrok ETPC z 22.09.1994 r., 13616/88, *Hentrich przeciwko Francji*, HUDOC, pkt 56.
- 46 Wyrok ETPC z 18.03.1997 r., 21497/93, *Mantovanelli przeciwko Francji*, HUDOC, pkt 34. Organy krajowe powinny natomiast udzielić skutecznej ochrony, zgodnie z art. 13 EKPC.
- 47 Wyroki ETPC: z 13.07.2000 r., 25735/94, *Elsholz przeciwko Niemcom*, HUDOC, pkt 66; z 22.05.2018 r., 28621/15, *Devinar przeciwko Słowenii*, HUDOC, pkt 45.
- 48 J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2, s. 13–36.
- 49 Tak też rozumiana jest możliwość prowadzenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym w orzecznictwie: np. wyroki NSA: z 19.05.2022 r., II GSK 1829/18, LEX nr 3360268; z 28.04.2022 r., II FSK 2260/19, LEX nr 3349355; z 6.10.2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 45.

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2.
- Dobosz P., *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.

- 50 M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalańska [w:] *Prawo...*, s. 587.
- 51 J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja...*, s. 26–30.
- 52 Co w świetle art. 184 Konstytucji wydaje się trudne do zrealizowania, ponieważ przepis ten ogranicza właściwość sądów administracyjnych do badania wyłącznie legalności działań administracji publicznej. Kontrola ta nie upoważnia do samodzielnego ustalania stanu faktycznego w postępowaniu sądowniczym. Zrealizowanie tego postulatu wymagałoby zmiany art. 184 Konstytucji.

Jagielska M., Wiktorowska A., Wojciechowska K. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

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

Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.

Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomości*, „Przegląd Legislacyjny” 2018/4.

Nowicki M.A., *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.

Szwed M., *Dialog między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2.

Zalasińska K., *Ochrona zabytków nieruchomości* [w:] K. Zalasińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015.

Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

### Abstract

Maria Jackowska

The author is an assistant of a judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9569-6271>).

#### Procedure of Entering Structures in a Municipal Register of Historical Monuments in the Light of Article 6 ECHR

**Keywords:** right to a fair trial, municipal register of historical monuments, restriction of the right to property, Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, Article 6 ECHR

*The paper argues that it is necessary to establish a procedure for entry of structures into a municipal register of monuments that would correspond to the standards resulting from Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It points out that it is insufficient to refer only to the principle of peaceful enjoyment of property set out in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention when reviewing the compatibility of the procedure for making entries in the municipal register of monuments with the provisions of the ECHR. The court conducting a proportionality test of infringement of the right to property cannot be detached from the correct findings of fact made in a fair procedure in which a party may actively participate and exercise all procedural rights arising from the right of defence.*

REKLAMA



## WIEDZA PRAWNA NA NAJWYŻSZYM POZIOMIE

W opracowaniu omówiono ukształtowanie modelu rozprawy głównej w procesie karnym w Polsce, we Francji, w Niemczech, Anglii, Stanach Zjednoczonych i we Włoszech.

Autorka opisuje nie tylko kształt normatywny wybranych instytucji procesowych, lecz także przybliża dyskusję w doktrynie poszczególnych państw dotyczącą efektywności i zasadności danego rozwiązania. Poddaje również analizie konsekwencje określonego ukształtowania procedury karnej.

### Z recenzji prof. dr. hab. Stanisława Waltosia:

„Autorką monografii jest wybitna znawczyni prawa karnego międzynarodowego, współczesnego prawa karnego procesowego obowiązującego za granicą oraz prawa procesowego karnego na terenie UE”.

ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL  
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20

## ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELU ROZPRAWY GŁÓWNEJ

Między kontradycyjnością  
a inkwizycyjnością

Hanna Kuczyńska

Cena: 129 zł

Wolters Kluwer