

Maria Karcz-Kaczmarek

doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-4786-4872

Krajobrazotwórczy aspekt gminnej ewidencji zabytków a publiczne prawa podmiotowe – rozważania w świetle orzecznictwa sądowego

Słowa kluczowe: gminna ewidencja zabytków, krajobraz, prawo do sądu

1. Wprowadzenie

Charakter prawny gminnej ewidencji zabytków (GEZ) – wbrew łańcińskiemu¹ znaczeniu słowa „ewidencja” – nie jest jasny i oczywisty na gruncie ani przepisów, ani orzecznictwa. Działalność ewidencyjna wpisuje się w realizację konstytucyjnego² obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Gminna ewidencja zabytków nie tylko dokumentuje, odzwierciedla stan faktyczny, ale także twórczo oddziałuje na krajobraz, w szczególności krajobraz kulturowy. W obowiązującym stanie prawnym pojęcie krajobrazu stanowi element definicji pojęcia środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska³ środowisko stanowi ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W literaturze wskazuje się, że krajobraz obejmuje szczególną treść przyrodniczą, naturalną lub ukształtowaną przez człowieka. Czynniki wpływającymi na wygląd krajobrazu są przede wszystkim czynniki naturalne (rzeźba powierzchni, budowa geologiczna), ale także czynniki antropogeniczne (wytwory i działalność człowieka). Wygląd krajobrazu odzwierciedla zatem zachodzące w jego obrębie procesy przyrodnicze i antropogeniczne. Z kolei

¹ Ewidencja z łańcińskiego *evidentia* – oczywistość. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 159.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 5.

³ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647).

walory krajobrazowe, w myśl art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody⁴, rozumiane są jako wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi: rzeźba terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Należy podkreślić, że krajobraz i walory krajobrazowe są chronione prawnie głównie za pomocą norm administracyjno-prawnych⁵. Organy władzy publicznej mogą kształtująco wpływać zarówno na wyróżniające się krajobrazowo tereny z zabytkami nieruchomymi⁶, jak i na poszczególne materialne komponenty krajobrazu. Poprzez wpis tzw. innej nieruchomości do GEZ organ wykonawczy gminy wpływa na status obiektu nieruchomego, a jednocześnie wywiera szerszy, krajobrazotwórczy skutek.

2. Ewolucja charakteru prawnego GEZ

Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego GEZ stanowią konsekwencję nowelizacji z 18.03.2010 r.⁷, która diametralnie zmieniła jej istotę. Pierwotnie przepis art. 22 ust. 4 u.o.z. stanowił, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadził gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Nowelizacja zmieniła brzmienie przepisu na: „wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy”. Ponadto dodano ust. 5 do art. 22 u.o.z., zgodnie z którym w ewidencji ujmowane są zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nowelizacja przekształciła ówczesny spis o wyłącznie techniczno-informacyjnym charakterze w quasiformę ochrony zabytków o względnie niezależnym – w stosunku do rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków – charakterze prawnym. W uzasadnieniu⁸ noweli z 2010 r. wskazano, że projektowane zmiany przyczynią się do polepszenia warunków zachowania dziedzictwa narodowego. Biuro Analiz Sejmowych w opinii prawnej z 17.11.2009 r.⁹ stwierdziło, że proponowane zmiany nie naruszają

⁴ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.).

⁵ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/5, s. 26–42.

⁶ Rada gminy w drodze uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej – art. 16 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.), dalej: u.o.z.

⁷ Ustawa z 18.03.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2059.

⁹ Opinia w sprawie zmiany ustawy o ochronie zabytków oraz zmianie niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2059, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2059> (dostęp: 12.09.2026 r.).

ustawy zasadniczej, ale dla właścicieli nieruchomości, stanowiących zabytek nieruchomy, a położonych na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz dla właścicieli nieruchomości nieobjętych wojewódzką ewidencją zabytków nowelizacja wprowadziła „dodatkowe ograniczenie ich prawa własności, jednak w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnym”. Możliwość wyznaczania przez wójta tzw. innych zabytków kształtuje wygląd krajobrazu poprzez wpływ na materialne komponenty terenu oraz podejmowane w gminie procesy inwestycyjne, a także możliwość ubiegania się o środki na badania archeologiczne lub remont obiektu jako zabytku (art. 81 ust. 2, art. 82a u.o.z.).

3. Procedura włączania kart adresowych do GEZ

Przepisy w lakoniczny sposób regulują sposób dokonywania wpisów w GEZ, powoduje to wątpliwości interpretacyjne i problemy praktyczne. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 27.02.2023 r.¹⁰ podstawową zasadą przy prowadzeniu ewidencji powinno być uwzględnianie ustawowej definicji zabytku, zawartej w art. 3 pkt 1 u.o.z. Zasadność zakwalifikowania danego obiektu jako zabytku nieruchomego i celowość jego ujęcia w ewidencji powinna wynikać z dokumentów zgromadzonych przez organ i być odzwierciedlona w treści karty ewidencyjnej. Należy podzielić stanowisko sądu, zgodnie z którym ingerencja w prawo własności może nastąpić jedynie na podstawie jednoznacznych, wyczerpujących ustaleń i okoliczności uzasadniających dokonanie czynności. Właściciel obiektu musi mieć możliwość zrozumienia motywów, którymi kierował się organ, decydując się na zamieszczenie obiektu w ewidencji zabytków¹¹. Ustawodawca, rozszerzając w 2010 r. zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zabytków, nie odniósł się szczegółowo do kwestii proceduralnych. Zagadnienia te pierwotnie regulowało rozporządzenie Ministra Kultury z 14.05.2004 r.¹², zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.05.2011 r.¹³ Co ciekawe, rozporządzenie z 2011 r. w pierwotnej wersji także nie odnosiło się do sytuacji właścicieli lub posiadaczy zabytków nieruchomych i konieczności zabezpieczenia ich publicznych praw podmiotowych. Procedurę umieszczania wpisów w ewidencji pierwotnie regulował w sposób jednolity dla wszystkich rodzajów obiektów § 18 rozporządzenia stanowiący, że wójt włączał kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. Sytuację

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 27.02.2023 r., II SA/Kr 843/22, LEX nr 3517251.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z 27.02.2023 r., II SA/Kr 843/22, LEX nr 3517251.

¹² Rozporządzenie Ministra Kultury z 14.05.2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. Nr 124, poz. 1305).

¹³ Rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 56).

zmieniła, ale w niewystarczającym stopniu, nowelizacja rozporządzenia z 10.09.2019 r.¹⁴, która odrębnie uregulowała tryb dokonywania wpisów w ewidencji w odniesieniu do zabytków ujętych w rejestrze lub wojewódzkiej ewidencji zabytków od trybu wpisów obiektów nieobjętych żadną formą ochrony. Pierwszy przypadek określa § 18 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym wójt włącza kartę adresową zabytku nieruchomego po zweryfikowaniu, że dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne z danymi zawartymi odpowiednio w decyzji o wpisie zabytku do rejestru lub w karcie ewidencyjnej zabytku. Z kolei kartę adresową zabytków nieruchomości innych niż określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia wójt włącza do gminnej ewidencji zabytków po osiągnięciu porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków co do zasadności ujęcia tego zabytku w ewidencji oraz uwzględnieniu najpilniejszych postulatów konserwatorskich. Na marginesie warto zwrócić uwagę na występującą w przepisach niespójność terminologii – ustawa o ochronie zabytków w art. 22 ust. 5 pkt 3 stanowi, że wójt wyznacza inne zabytki nieruchome w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wątpliwości interpretacyjne budzi zatem kwestia, czy sformułowanie „po osiągnięciu porozumienia” oznacza to samo, co ustawowe „w porozumieniu”? Z uwagi na brak określenia formy, zasad i trybu „osiągnięcia porozumienia” przez wójta z wojewódzkim konserwatorem zabytków w sprawie umieszczenia w gminnej ewidencji „innych zabytków nieruchomości” powstaje pytanie, na jakiej podstawie i który z organów stwierdza osiągnięcie porozumienia. Nieokreślony tryb „osiągnięcia porozumienia” rodzi problemy praktyczne, a w doktrynie prowokuje wątpliwości o wręcz konstytucyjnym charakterze¹⁵. Istotne ustalenia w tej kwestii zawiera wyrok NSA z 19.11.2025 r.¹⁶, w którym stwierdzono, że porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza „uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego ewidencję gminną oraz organu współdziałającego, dysponującego niezbędną wiedzą specjalistyczną w zakresie umożliwiającym ocenę wyznaczenia przez burmistrza nieruchomości do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków”. Zdaniem sądu do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, co do których wojewódzki konserwator zabytków nie wypowiedział się przed ich ujęciem w gminnej ewidencji zabytków. Wprowadzony w 2019 r. wymóg osiągnięcia porozumienia wójta z wojewódzkim konserwatorem zabytków jest racjonalnym rozwiązaniem, poprzez które ograniczono szeroki zakres uznania administracyjnego organu wykonawczego gminy. Na ten aspekt sprawy uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.05.2023 r.¹⁷ Stwierdzono w nim, że niebezpieczeństwo arbitralności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do bezpodstawnego działania, ustawowa definicja „zabytku” tworzy bowiem szerokie pole administracyjnego uznania. Wymóg

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.09.2019 r. zmieniające 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).

¹⁵ M. Cherka, P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, art. 22, s. 126.

¹⁶ Wyrok NSA z 19.11.2025 r., II OSK 1227/25, LEX nr 4011657.

¹⁷ Wyrok TK z 11.05.2023 r., P 12/18, OTK-A 2023, poz. 46.

porozumienia z organem profesjonalnym oraz uwzględniania „najpilniejszych postulatów konserwatorskich” jest zasadny z uwagi na daleko idące skutki prawne wpisu do GEZ w sferze uprawnień właścicielskich oraz w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z chwilą włączenia karty adresowej obiektu do ewidencji zabytków powstają bowiem, jak wskazano w orzecznictwie¹⁸, obowiązki określone w art. 5 u.o.z. obciążające właściciela (posiadacza), związane z opieką nad zabytkiem, oraz obowiązki informacyjne. Pozostawienie kwestii proceduralnych poza regulacją prawną budzi poważne zastrzeżenia. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z 19.11.2025 r.¹⁹, zgodnie z którym brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty adresowej do ewidencji nie oznacza, że dokonanie tej czynności może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie oraz udokumentowania tej analizy, chociażby w uproszczonej formie. Włączenie karty adresowej do GEZ musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go „wstępną formą ochrony” ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową²⁰. Brak określenia procedury włączania kart adresowych do ewidencji stanowi, w ocenie WSA we Wrocławiu wyrażonej w wyroku z 26.11.2025 r.²¹, pominięcie prawodawcze, które przyczynia się do dokonywania wpisów bez zapewnienia właścicielom odpowiednich gwarancji ochrony prawnej. W skrajnych wypadkach brak procedury skutkuje w praktyce wadliwym działaniem poprzez stosowanie uproszczonej – wewnętrznej – procedury, która wyłącza udział właścicieli (posiadaczy; podmiotów sprawujących trwały zarząd) oraz nie przewiduje postępowania dowodowego w przedmiocie ustalenia, czy obiekt włączany do ewidencji stanowi zabytek w rozumieniu ustawowym. Zdaniem sądu obowiązkiem organu, przed dokonaniem wpisu do ewidencji, jest zapewnienie gwarancji ochrony prawnej w toczącym się postępowaniu²². Pozytywnie należy ocenić kierunek dokonujących się zmian legislacyjnych. Nowelizacja rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków z roku 2019 wprowadziła minimalne standardy ochrony prawnej dla właścicieli (posiadaczy) nieruchomości podlegających wpisowi do GEZ. Aktualnie wójt obowiązany jest powiadomić o zamiarze włączenia lub wyłączenia karty adresowej zabytku oraz o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku na co najmniej 14 dni przed planowanym terminem dokonania wskazanych czynności (§ 18b). Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że gwarancje publicznych praw podmiotowych w procedurze włączania kart adresowych tzw. innych zabytków do GEZ powinny polegać przede wszystkim na jawności tego postępowania, przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego, zapewnieniu czynnego udziału podmiotów, których ono dotyczy, oraz zapewnieniu prawa do sądu.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013.

²⁰ Tylko obiekt, który spełnia definicję zabytku, może zostać ujęty w ewidencji (zob. np. wyroki NSA: z 9.09.2016 r., II OSK 254/15, LEX nr 2199312; z 26.10.2016 r., II OSK 96/15, LEX nr 2169217; z 20.11.2017 r., II OSK 2926/16, LEX nr 2442314).

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.11.2025 r., IV SA/Wr 101/25, LEX nr 3980598.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.11.2025 r., IV SA/Wr 101/25, LEX nr 3980598.

4. Prawo do sądu jako realizacja publicznych praw podmiotowych.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych stanowi pomocniczą konstrukcję prawną umożliwiającą ustalenie, czy – w danym stanie faktycznym – można domagać się od administracji określonego działania (zaniechania). Publiczne prawa podmiotowe stanowią rezultat nowożytnego myślenia o prawie, zapewniając jednostkom ochronę przed szeroko rozumianym państwem²³. Formalne publiczne prawa podmiotowe rozumiane są jako roszczenia wynikające z norm prawa procesowego, które kształtują i dopełniają korzystną sytuację prawną określonego podmiotu z perspektywy ochrony tej sytuacji. Roszczenie formalne może uzupełniać zarówno sam interes prawny, jak i publiczne prawo podmiotowe charakteryzujące się roszczeniem materialnym. Zdaniem Wojciecha Jakimowicza w obu tych sytuacjach „uzupełnienia” można mówić o powstaniu szczególnej kategorii praw podmiotowych, czyli o formalnych publicznych prawach podmiotowych. O ochronie publicznego prawa podmiotowego w rozumieniu materialnym można mówić, gdy roszczenie formalne uzupełnia nie tylko interes prawny, lecz także roszczenia materialne. Należy zauważyć, że istnieją sytuacje, w których określony podmiot legitymuje się interesem prawnym, a nie jest dodatkowo wyposażony w roszczenie materialne. Istnienie roszczenia formalnego stanowi wówczas podstawę przyznania podmiotowi statusu podmiotu formalnego publicznego prawa podmiotowego, co jest równoznaczne wyłącznie z zapewnieniem ochrony interesu prawnego podmiotu²⁴. Analiza przepisów wskazuje, że z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku włączania kart adresowych do GEZ. Roszczenie formalne podmiotów z tytułem prawnym do nieruchomości nie jest bowiem uzupełnione roszczeniem o charakterze materialnym. Wskazany stan prawny nie może jednak oznaczać pozbawienia jednostek prawa do sądu. W warunkach demokratycznego państwa prawnego prawo do sądu uznawane jest bowiem za jedno z najistotniejszych formalnych publicznych praw podmiotowych²⁵. Prawo do sądu gwarantowane jest w rozdziale II Konstytucji RP pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2). Reguły wykładni systemowej wskazują, że prawo to przysługuje każdej osobie fizycznej oraz osobie prawnej prawa prywatnego. Prawo do sądu stanowi osobiste publiczne prawo podmiotowe oraz podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jednym z elementów prawa do sądu jest prawo dostępu do sądu, czyli możliwość uruchomienia procedury przed sądem²⁶. Istotne znaczenie ma określenie charakteru prawnego dokonywanych przez wójta wpisów do GEZ, ustalenia te decydują bowiem o procedurze wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Możliwość zaskarżania włączania tzw. innych nieruchomości do GEZ jest przedmiotem zainteresowania doktryny prawa oraz orzecznictwa sądowego. Zdaniem Janusza Sługockiego wpis do ewidencji rozstrzyga

²³ M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2024, s. 93–94.

²⁴ W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako gwarancja realizacji jego praw podmiotowych* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023.

²⁵ W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona...*

²⁶ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 45.

w sposób władczy o indywidualnych prawach lub obowiązkach strony i dlatego powinien być traktowany jako podlegająca zaskarżeniu czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa²⁷. Jediną gwarancją ochrony praw właścicielskich dysponenta obiektu ujętego w gminnej ewidencji jest prawo wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej²⁸. Z kolei w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wyodrębniły się rozbieżne stanowiska. Według jednej linii orzeczniczej²⁹ działania podjęte na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 1–3 u.o.z. stanowią akty jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰. Konsekwencją takiej kwalifikacji jest przyjęcie poglądu o możliwości zaskarżenia włączenia obiektu do GEZ w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³¹. Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Zgodnie zaś z drugą, przeważającą w aktualnym orzecznictwie, grupą poglądów³² ujęcie zabytku nieruchomego (karty adresowej zabytku) w GEZ na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 1–3 u.o.z. podlega sądowej kontroli jako tzw. inne czynności organu administracji dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Termin wniesienia skargi reguluje art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wnosi się w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd po wniesieniu skargi może uznać, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę³³. Istniejące w orzecznictwie rozbieżności przekładają się negatywnie na sytuację prawną zainteresowanych, wywołując wątpliwości co do trybu zaskarżenia włączenia nieruchomości do GEZ. Problem ten uwypuklono w wyroku WSA we

²⁷ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 71.

²⁸ M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski [w:] *Ustawa o ochronie...*, red. M. Cherka, s. 127.

²⁹ Zob.: wyrok NSA z 13.09.2023 r., II OSK 2748/18, LEX nr 3609601; postanowienie NSA z 25.03.2020 r., II OZ 244/20, LEX nr 3038266; postanowienie NSA z 15.12.2016 r., II OSK 2700/16, LEX nr 2205393; wyroki WSA w Warszawie z: 12.07.2023 r., VII SA/Wa 1235/19, LEX nr 3605174; 29.07.2023 r., VII SA/Wa 112/21, LEX nr 3605226; 10.08.2023 r., VII SA/Wa 2018/18, LEX nr 3601759.

³⁰ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

³¹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.).

³² Zob. wyroki NSA: z 14.02.2024 r., II OSK 1166/21, LEX nr 3694519; z 10.01.2024 r., II OSK 1952/22, LEX nr 3702321; postanowienia NSA: z 8.06.2022 r., II OZ 335/22, LEX nr 3351152; z 18.05.2021 r., II OZ 218/21, LEX nr 3175377; z 20.05.2020 r., II OSK 753/20, LEX nr 3040916; wyroki WSA w Krakowie: z 14.09.2021 r., II SA/Kr 666/21, LEX nr 3232814; z 31.01.2023 r., II SA/Kr 1523/22, LEX nr 3506357; z 9.01.2024 r., II SA/Kr 1361/23, LEX nr 3671893.

³³ Postanowienie NSA z 22.07.2025 r., II OZ 1034/25, LEX nr 3898694.

Wrocławiu z 27.11.2025 r.³⁴, w którym stwierdzono, że należy mieć na uwadze odnotowane w orzecznictwie sądowym rozbieżności odnośnie do prawidłowego kwalifikowania przedmiotu zaskarżenia w przypadku ujęcia zabytku w GEZ. W powołanym wyroku słusznie podkreślono, że zasada prawa do sądu przemawia za korzystną dla strony interpretacją jej zachowania w procedurze dokonywania wpisów do ewidencji. Rygorystyczne podejście do procedury pozbawiałoby stronę jej publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu. Biorąc pod uwagę powyższe, *de lege ferenda* postulować należy pilne uregulowanie prawnej formy działania wójta w analizowanym zakresie oraz wskazanie przysługujących środków zaskarżenia.

5. Podsumowanie

Gminna ewidencja zabytków jest narzędziem wielowymiarowym, za pomocą którego podejmowane są działania w sferze ochrony zabytków oraz w sferze środowiskowej. Z chwilą włączenia do spisu karty adresowej formalnie aktualizują się ustawowe obowiązki dotyczące opieki nad zabytkami³⁵ stanowiącymi materialny komponent krajobrazu i walorów krajobrazowych. Ewidencja jest uwzględniana przy podejmowania wielu decyzji administracyjnych dotyczących zagospodarowania i procesu inwestycyjno-budowlanego, które istotnie wpływają na środowisko. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ oraz przepisami ustawy – Prawo budowlane³⁷ gminna ewidencja zabytków stanowi podstawę uzgodnień takich krajobrazotwórczych decyzji, jak m.in.: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o pozwoleniu na budowę oraz decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę. Ochrona zabytków nieruchomości ujętych w GEZ jest uwzględniana także w aktach związanych z planowaniem przestrzennym, tj. planach ogólnych gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach odbudowy. Wpływ ewidencji na walory krajobrazowe wyraża się także poprzez konieczność uwzględniania jej treści w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń³⁸. Pożądane byłoby zatem jednoznaczne określenie

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.11.2025 r., IV SA/Wr 575/24, LEX nr 4006380.

³⁵ Wyrok z 19.11.2025 r., II SA/Kr 1178/25, LEX nr 3982013. W literaturze wyrażono także odmienne stanowisko, zgodnie z którym wpis do ewidencji zabytków nie powoduje zmiany sytuacji prawnej właściciela zabytku, jeżeli bowiem obiekt spełnia przesłanki ustawowe uznania za zabytek, to na jego właściciela ciąży obowiązek powstające *ex lege* jeszcze przed wpisem do ewidencji zabytków. Uzasadnieniem tego poglądu jest materialna, a nie formalna ustawowa definicja zabytku. A. Jakubowski, *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków” 2023/2, s. 40; K. Zalasieńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 76–78.

³⁶ Por. art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 60 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.).

³⁷ Por. art. 39 ust. 3 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

³⁸ M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomości jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 403–411.

charakteru oraz skutków prawnych wpisu do ewidencji³⁹. Brak przepisów szczegółowo regulujących tryb dokonywania oraz zaskarzania wpisów dokonywanych w GEZ należy uznać za mankament legislacyjny. Możliwość ujęcia nieruchomości w ewidencji bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej stanowi, zgodnie ze stanowiskiem TK z 11.05.2023 r.⁴⁰, naruszenie z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tej sytuacji istotne znaczenie ma orzecznictwo sądowe zawierające wskazówki zarówno dla organów administracji dotyczące zasad prowadzenia ewidencji, jak i podmiotów prywatnych dotyczące sposobu ochrony ich publicznych praw podmiotowych. Nie należy zatem zawężyć GEZ wyłącznie do sfery ochrony zabytków; trzeba zauważyć wpływ tego instrumentu na środowisko i walory krajobrazowe.

Abstract

The landscape-shaping aspect of the municipal register of monuments versus individual public rights – considerations in the light of judication

Dr Maria Karcz-Kaczmarek – University of Lodz, Faculty of Law and Administration
ORCID: 0000-0002-4786-4872

The aim of this paper is to indicate the significance of the municipal register of monuments not only as an 'unofficial' form of monument protection, but also as a tool for influencing the environment, particularly its landscape values. The municipal register of monuments is taken into account in many general and specific acts and decisions concerning spatial planning and land use. The lack of regulation regarding the procedure for adding address cards and the procedure for challenging this action constitutes a serious legislative shortcoming, which has a negative impact on the individual public rights of property owners (holders). In this view, judication is of significant importance for ensuring the proper functioning of the administration and for safeguarding the legal position of entities.

Keywords: *municipal register of monuments, landscape, right to a fair trial*

Bibliografia / References

Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024

Jakimowicz W., *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako gwarancja realizacji jego praw podmiotowych* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023

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

³⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 7 i 22.

⁴⁰ Wyrok TK z 11.05.2023 r., P 12/18, OTK-A 2023, poz. 46.

- Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016
- W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988
- Korzeniowski P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/5
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014
- Stahl M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2024
- Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023
- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A. [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020