

Sygn. akt II SA/OI 775/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Ewa Osipuk
Sędziowie	sędzia WSA Beata Jezielska
	sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 stycznia 2026 r.
sprawy ze skargi
na czynność Wójta Gminy Działdowo
w przedmiocie ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków

- I. **stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności włączenia do Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Działdowo karty adresowej budynku mieszkalnego położonego w miejscowości Kurki nr 28 ujętego pod pozycją Lp. 118 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Wójta Gminy Działdowo nr 83/14 z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Działdowo;**
- II. **zasądza od Wójta Gminy Działdowo na rzecz skarżących solidarnie kwotę 731 zł (siedemset trzydzieści jeden złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego**

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 5 marca 2026 r.

Krzysztof Nesterek
podpis st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SPECJALISTA

Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

0100



UZASADNIENIE

(dalej: „skarżące”), reprezentowane przez radcę prawnego, wniosły skargę na czynność z zakresu administracji publicznej Wójta Gminy Działdowo (dalej: „wójt”), polegającą na ujęciu w Gminnej Ewidencji Zabytków (dalej także: „GEZ”) ich nieruchomości położonej pod adresem Kurki 28.

Zarzuciły, że zaskarżona czynność została podjęta z naruszeniem:

- art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez wpisanie ww. nieruchomości do GEZ na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm., dalej: „u.o.z.”), uznanego za niezgodny z Konstytucją RP, co skutkowało nieuprawnionym i nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności;

- art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. przez zastosowanie przepisu pozbawionego domniemania konstytucyjności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r. (P 12/18), co oznacza dokonanie czynności bez podstawy prawnej, a tym samym naruszenie zasady legalizmu,

- art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: „k.p.a.”) przez brak działania na podstawie i w granicach prawa oraz w celu przewidzianym ustawą,

- art. 9 k.p.a. przez niewypełnienie obowiązku należytego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na wynik sprawy,

- art. 10 § 1 k.p.a. przez pozbawienie skarżących prawa do czynnego udziału w postępowaniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów przed dokonaniem wpisu nieruchomości do GEZ.

Skarżące wniosły o stwierdzenie, że zaskarżona czynność została dokonana z naruszeniem prawa, ewentualnie o stwierdzenie jej nieważności, a ponadto o zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego, i rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu podniosły, że wpisanie ich nieruchomości w GEZ nastąpiło bez ich udziału, to jest bez zawiadomienia ich o zamiarze ujęcia obiektu w ewidencji, bez umożliwienia im złożenia wyjaśnień, wniosków dowodowych i wypowiedzenia się co do

zasadności objęcia nieruchomości ochroną konserwatorską.

Skarżące podały, że 10 października 2025 r. skierowały do wójta wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, domagając się wykreślenia nieruchomości z ewidencji. W odpowiedzi z 24 października 2025 r. wójt odmówił uwzględnienia wezwania, powołując się na opinię konserwatora zabytków oraz na art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. Stwierdziły, że przepis ten został uznany za niezgodny z Konstytucją RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18 (Dz.U. z 2023 r. poz. 951), co oznacza działanie organu bez podstawy prawnej i z naruszeniem art. 7 Konstytucji.

Wywiodły też, że wpis do GEZ prowadzi do realnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, obniża jej wartość rynkową i utrudnia działania inwestycyjne. Właściciel traci swobodę w kształtowaniu przeznaczenia i funkcji budynku, gdyż każda zmiana wymaga uprzedniego uzgodnienia z konserwatorem. Skutkiem wpisu nieruchomości w GEZ jest bowiem obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji administracyjnych, w tym o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę lub rozbiórkę.

W odpowiedzi na skargę wójt wniósł o odrzucenie skargi w całości z uwagi na przekroczenie terminu do jej wniesienia, a w razie nieuwzględnienia wniosku – o oddalenie skargi, a także o zasądzenie od skarżących na rzecz organu kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych. Jednocześnie wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Stwierdził, że Wojewódzki Konserwator Zabytków w Olsztynie (dalej: „WKZ”) przesłał wójtowi wykaz kart ewidencyjnych zabytków nieruchomych z terenu gminy wiejskiej Działdowo, włączonych do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków województwa warmińsko-mazurskiego (dalej również „WEZ”). W wykazie tym znajdował się ww. budynek mieszkalny. Ujęcie obiektu w WEZ oznacza, że spełnia on kryteria zabytku, określone w ustawie i został zakwalifikowany jako obiekt wymagający ochrony konserwatorskiej na poziomie wojewódzkim. Stosownie do art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. wójt zobligowany był do prowadzenia GEZ i wydał 25 czerwca 2014 r. zarządzenie nr 83/14 w sprawie przyjęcia GEZ. Zarządzenie to wprowadziło GEZ jako urzędowy rejestr danych o zabytkach nieruchomych, zgodnie z przepisami u.o.z. Mając na uwadze, że ww. budynek mieszkalny był włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków, wójt zgodnie z prawem i w oparciu o przekazane przez WKZ materiały, ujął go również w gminnej ewidencji zabytków. W dacie ujęcia tego obiektu w GEZ przepisy u.o.z. nie przewidywały obowiązku zawiadamiania właściciela o wpisaniu jego nieruchomości do tej ewidencji. Obowiązek taki pojawił się w

późniejszych nowelizacjach ustawy, ale nie działa wstecz. Wójt zauważył, że wpis do GEZ jest czynnością materialno-techniczną, a nie rozstrzygnięciem administracyjnym, w związku z tym nie miał obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego ani zawiadamiania o wpisie. Podkreślił, że wpis w GEZ dotyczy rzeczy, a nie właściciela, nadto organ nie ma kompetencji do weryfikowania aktualnego stanu własności przy dokonywaniu wpisu do GEZ, gdyż stan prawny nieruchomości nie stanowi przesłanki wpisu. Uwzględniając powyższe, stwierdził, że zarzuty naruszenia art. art. 6, 7, 9 i 10 k.p.a. są niezasadne, gdyż czynność wpisu do GEZ nie jest prowadzeniem postępowania administracyjnego. Nie wszczyna się w tej sprawie postępowania w rozumieniu k.p.a., co wyłącza stosowanie art. 9 i art. 10 k.p.a. Organ, wykonując ustawowy obowiązek, działał w granicach upoważnienia ustawowego, a więc zgodnie z art. 6 i art. 7 k.p.a. Wójt nie miał możliwości ani obowiązku umożliwiania stronom czynnego udziału w postępowaniu, gdyż u.o.z. tego nie przewidywała.

Wójt wywiódł ponadto, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ uchybiono terminowi z art. 52 § 3 p.p.s.a., co było wymagane w przypadku zaskarżenia czynności sprzed 1 czerwca 2017 r. Zauważył, że nawet przyjęcie twierdzenia skarżących, że jako właścicielki dowiedziały się o wpisie dopiero w październiku 2025 r., przekroczenie tak długiego okresu nie może obronić się, gdyż art. 52 § 3 p.p.s.a. jest bardzo rygorystyczny. Nowelizacja prawa, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r., zliberalizowała zasady zaskarżania czynności materialno-technicznych dokonanych od dnia wejścia w życie nowelizacji. W przedmiotowej sprawie obowiązuje zatem termin 14 dni, od kiedy właściciel nieruchomości dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o dokonanym wpisie, na wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa przez wykreślenie nieruchomości z gminnej ewidencji zabytków.

Wójt stwierdził, że skarżące powzięły informację o ujęciu nieruchomości w GEZ wcześniej niż 10 października 2025 r., o czym świadczy wniesiony 19 maja 2025 r. wniosek skarżącej o wykreślenie ww. budynku z gminnej ewidencji zabytków. Z okoliczności sprawy wynika, że z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, graniczącym z pewnością, należy przyjąć, że skarżące posiadały wiedzę o ujęciu nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków znacznie wcześniej, niż deklarują, w każdym razie przed majem 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.”) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, natomiast art. 135 p.p.s.a. obliguje sąd do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 i pkt 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach skarg na: inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przede wszystkim należy rozstrzygnąć kwestię zachowania terminu do wniesienia skargi.

W tym kontekście wskazać należy, że 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935, dalej: ustawa nowelizująca). Zmieniła ona m.in. treść art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.). Art. 9 pkt 2 i 3 ustawy nowelizującej wyeliminował przewidziane uprzednio w tych przepisach wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Na mocy zaś art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej, art. 52 i art. 53 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie tej ustawy. W konsekwencji, data wydania zaskarżonego aktu rozstrzyga o tym, które brzmienie art. 52 i art. 53 p.p.s.a. ma zastosowanie w danej sprawie.

Zarządzenie Wójta Gminy Działdowo nr 83/14 w sprawie przyjęcia Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Działdowo, w której ujęto nieruchomości skarżących, zostało wydane 25 czerwca 2014 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, a zatem zastosowanie

w niniejszej sprawie znajdzie art. 52 i art. 53 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2017 r.

Zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed ww. nowelizacji, 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 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę.

Bezspornie zatem warunkiem formalnym wniesienia skargi w niniejszej sprawie jest uprzednie skierowanie do wójta wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Jak wynika z akt sprawy, w piśmie z 19 maja 2025 r. zwróciła się do „gminy Działdowo” o „wykreślenie z gminnej ewidencji zabytków budynku mieszkalnego zlokalizowanego na działce ...”.

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wystosowały również pozostałe skarżące – pismem z 17 września 2025 r. Wprawdzie profesjonalny pełnomocnik skarżących w tym piśmie wezwał wójta do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Gminy Działdowo z 21 lutego 2003 r. nr V/27/03, którą Rada Gminy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo, lecz jednocześnie wskazał, że naruszenie prawa polega na dokonaniu wpisu nieruchomości skarżących do gminnej ewidencji zabytków i zawarł żądanie wykreślenia nieruchomości skarżących z tej ewidencji. Z treści tego wezwania wynika bezspornie jego przedmiot – usunięcie naruszenia prawa polegającego na wpisaniu nieruchomości skarżących do gminnej ewidencji zabytków.

Wójt odpowiedział na ww. wezwania pismami odpowiednio z 22 lipca 2025 r. (na wezwanie z 19 maja 2025 r.) i 1 października 2025 r. (na wezwanie z 17 września 2025 r.). Pismo z 22 lipca doręczone zostało skarżącej 24 lipca 2025 r., zaś pismo z 1 października 2025 r. doręczono pełnomocnikowi 6 października 2025 r.

Od dat doręczenia ww. pism wójta należy liczyć 30-dniowy termin do wniesienia skarg przez i pozostałe skarżące.

Wyjaśnić jednocześnie trzeba, że błędnie pełnomocnik skarżących powołuje się na wezwanie z 10 października 2025 r. zatytułowane „ostateczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa”, które wniósł po doręczeniu odpowiedzi wójta na pierwsze wezwanie pełnomocnika. Należy bowiem podkreślić, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o

k którym mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., mogło zostać złożone wyłącznie jednokrotnie. Wezwanie takie nie może być skutecznie składane wielokrotnie, nie mogąc za każdym razem prowadzić do możliwości skutecznego wniesienia kolejnej skargi do sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podkreśla się, że instytucji tego wezwania nie można traktować jako czynności niewywołującej żadnych skutków prawnych, która może być powtarzana wielokrotnie, bez ograniczeń. Przyjęcie, że wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa może być przez stronę składane wielokrotnie, stawiałoby wzywającego w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do podmiotów wnoszących skargi na akty wymagające wyczerpania innego trybu zaskarżenia. Jednokrotna możliwość składania wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa stanowi gwarancję stabilności obrotu prawnego i jasnych zasad postępowania. Stawiając wezwanie do usunięcia naruszenia prawa obok innych środków odwoławczych, takich jak odwołanie czy zażalenie, należy traktować je w taki sam sposób, nie ma bowiem podstaw do uprzywilejowania tego właśnie środka odwoławczego względem innych (por.: postanowienia: NSA z 20.09.2006 r. II GSK 212/06 i z 13.06.2008 r. II GSK 754/08, WSA w Olsztynie z 7.09.2009 r. II SA/OI 605/09; WSA w Gorzowie W. z 22.11.2024 r. II SA/Go 478/24, – wszystkie powołane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Kolejne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie stanowi więc wywołującego skutki prawne wezwania do usunięcia naruszenia prawa w rozumieniu p.p.s.a., nawet jeśli zostało przez autora tego pisma tak nazwane.

Wbrew natomiast stanowisku wójta, fakt, że jedna ze skarżących wiedziała o dokonaniu wpisu budynku do ewidencji zabytków w maju 2025 r. nie przesądza o tym, że również pozostałe skarżące miały wiedzę o tym fakcie w tym samym czasie. W aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek dowodu wskazującego na to, że dowiedziały się lub też mogły się dowiedzieć o czynności włączenia ich nieruchomości do GEZ wcześniej niż wynika to z daty wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Wójt nie wskazał też żadnej okoliczności, czy np. innej czynności prawnej podjętej przez pozostałe skarżące, która pozwoliłaby na przyjęcie za zasadne stanowiska, że poza również pozostałe skarżące wiedziały o wpisaniu przedmiotowego budynku do ewidencji zabytków przed majem 2025 r. Zauważyć należy, że każda ze skarżących mieszka pod innym adresem, zatem mogły nie wiedzieć nawet o działaniach podjętych przez w maju i sierpniu 2025 r. Sama hipotetyczna możliwość powzięcia wiedzy

przez pozostałe skarżące o dokonaniu wpisu budynku do ewidencji zabytków jest niewystarczająca do uznania, że miało to rzeczywiście miejsce, szczególnie gdy uwzględnia się, że konsekwencją tego byłoby pozbawienie prawa do sądowej kontroli prawidłowości przedmiotowej czynności organu.

Należy więc uznać, że wezwanie z 17 września 2025 r. zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego w art. 52 § 3 p.p.s.a w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r.

Przedmiotowa skarga została wniesiona 5 listopada 2025 r., to jest w terminie 30 dni od daty doręczenia (co miało miejsce 6 października 2025 r.) odpowiedzi wójta z 1 października 2025 r. na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z 17 września 2025 r.

Termin do wniesienia skargi przez upłynął natomiast 25 sierpnia 2025 r. (stosownie do art. 83 § 2 p.p.s.a.). Sąd uznał jednak na podstawie art. 52 § 3 zd. drugie p.p.s.a., że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącej.

Oceniając, czy uchybienie ww. terminu nastąpiło bez winy tej skarżącej, sąd wziął pod uwagę przesłanki, jakie legły u podstaw zmiany art. 52 § 3 p.p.s.a. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 1183 sejmiku VIII. kadencji), projektodawca, uzasadniając usunięcie instytucji wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, stwierdził, że wymagania dotyczące w szczególności terminu na złożenie skargi w przypadku innych niż decyzje i postanowienia "aktów i czynności" są rozbieżnie interpretowane w orzecznictwie co do podstawowych wymogów formalnych. „Ustawa nie precyzuje w szczególności formy i treści wezwania, a w judykaturze poważne wątpliwości budził termin, w jakim strona może wnieść skargę w przypadkach, w których jest obowiązana wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa (...). Sytuacja ta powoduje niepewność prawa, która może rodzić dla strony daleko idące negatywne konsekwencje. W praktyce może zagrażać wręcz realizacji prawa do sądu w związku z ryzykiem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej”.

Istotne było też, że choć skarżąca podjęła działania w celu zbadania zgodności z prawem wpisu do GEZ (pismo z 19 maja 2025 r. z prośbą o wykreślenie budynku z GEZ), to czynności wójta mogły wprowadzić ją w błąd i wpłynąć na podjęcie przez skarżącą niewłaściwych dalszych kroków prawnych, tym bardziej, że wówczas nie była ona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Wystąpienie pismem z 11 czerwca 2025 r. przez wójta do WKZ o wyrażenie opinii w sprawie z „wniosku” (jak określił wójt ww.

podanie skarżącej) o wykreślenie budynku z GEZ, które to pismo doręczono skarżącej do wiadomości, mogło sugerować skarżącej, że jej pismo wszczęło postępowanie administracyjne w takiej sprawie, które następnie może zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej. Po otrzymaniu odpowiedzi wójta z dołączonym pismem WKZ z 1 lipca 2025 r., skarżąca wniosła wszakże „odwołanie” do „urzędu gminy” z 6 sierpnia 2025 r. od „decyzji” Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, podając jednak datę i nr pisma wójta.

Uwzględniając powyższe, mimo ponad dwumiesięcznego opóźnienia we wniesieniu skargi, sąd uznał, że zachodzą podstawy do uznania, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącej, wobec czego nie uwzględnił zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o jej odrzucenie, jako wniesionej po upływie terminu do dokonania tej czynności procesowej.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania skargi należy przypomnieć, że zarządzenie wójta z 25 czerwca 2014 r. zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Stosownie zaś do ust. 5 tego artykułu w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zaznaczyć należy, że ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków nie jest aktem organu samorządowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., lecz czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. wyrok NSA z 18.10.2023 r. II OSK 2326/18 i powołane tam postanowienia NSA z 20.05.2020 r. II OSK 753/20 i z 18.05.2021 r. II OZ 218/21). Stosownie natomiast do art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4-4b, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą, opinię, o której mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, lub odmowę wydania tych opinii, opinię w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinię zabezpieczającą w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowę wydania opinii zabezpieczającej w sprawie opodatkowania wyrównawczego albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie zaś z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Podstawę wznowienia tego postępowania stanowi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja (art. 145a k.p.a.).

Sąd, rozpoznając skargę uwzględnił więc, że wyrokiem z 11 maja 2023 r. sygn. P 12/18 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 951).

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że „Osłabienie ochrony własności, przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości. Ochrona zabytków jest niewątpliwie obowiązkiem państwa, znajdującym również uzasadnienie konstytucyjne. Preambuła do Konstytucji wprost stanowi o zobowiązaniu, aby przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku. Art. 5 Konstytucji głosi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego. Z kolei zaś art. 6 ust. 1 Konstytucji mówi o tworzeniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Nadrzędne cele jakimi są pielęgnowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona dóbr kultury nie upoważniają jednak ustawodawcy do wprowadzania lub utrzymywania takich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, które nie są ani konieczne, ani proporcjonalne dla realizacji tych celów. Oba te cele, stanowiące jednocześnie wartości konstytucyjne, nie muszą być przeciwstawne, pod warunkiem, że ich ochrona i realizacja zostanie racjonalnie i proporcjonalnie wyważona. Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest możliwość obrony oraz ochrony swoich dóbr. Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie wskazanym przez NSA prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości, dowiadując się, że nieruchomość ma zostać wpisana do gminnej ewidencji zabytków, nie ma możliwości w postępowaniu administracyjnym zająć

stanowiska oraz zakwestionować działań podejmowanych przez organ administracji gminnej w porozumieniu z konserwatorem. Postępowanie w takim zakresie musi być oparte na możliwie jak najpełniejszych i najbardziej precyzyjnych regulacjach. Kryteria powinny być przejrzyste, ponieważ od nich zależy możliwa ingerencja w konstytucyjne wolności i prawa. Niebezpieczeństwo arbitralności organów wykonawczych j.s.t. prowadzić może do bezpodstawnego działania, zwłaszcza, że definicja ustawowa "zabytku" tworzy szerokie pole administracyjnego uznania. Stąd też, art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji".

W sprawie bezsporne jest, że skarżące nie miały możliwości uczestniczenia w procedurze ustanowienia Gminnej Ewidencji Zabytków na mocy zarządzenia nr 83/14 wójta z 25 czerwca 2014 r., nie brały udziału w czynnościach związanych z ujęciem ich budynku mieszkalnego w tej ewidencji na żadnym etapie tej procedury, w szczególności nie mogły kwestionować przyjętych przez organ ustaleń, formułować wniosków dowodowych, czy w inny sposób bronić się przed ograniczeniem prawa własności.

Powołany wyrok TK usunął z systemu prawnego niekonstytucyjne rozumienie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. W tej sytuacji zarówno sądy, jak i organy administracji publicznej, powinny dokonywać prokonstytucyjnej wykładni powyższego przepisu. Z uwagi na wskazany wyrok TK nie jest więc dopuszczalne stosowanie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy bez zapewnienia stronie, będącej właścicielem obiektu umieszczanego w gminnej ewidencji zabytków, gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. Chodzi przede wszystkim o gwarancje dotyczące umożliwienia właścicielowi zabytku wypowiedzenia się co do planowanego umieszczenia obiektu w takiej ewidencji.

Postępowanie w przedmiocie włączenia nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków ma charakter uproszczony, cechuje się mniejszym stopniem sformalizowania niż postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Organ powinien jednak działać rzetelnie i dążyć do

Sygn. akt II SA/OI 775/25

ustalenia prawdy obiektywnej. Organ powinien zadbać, aby właściciel nieruchomości, której dotyczy postępowanie, mógł zająć stanowisko w tej sprawie i skutecznie zakwestionować działania podejmowane przez organ, nawet jeśli przepisy wprost nie przewidują takich obowiązków. W tym celu organ powinien umożliwić udział właściciela nieruchomości w postępowaniu, dopuścić ewentualne wnioski dowodowe, a także zadbać, żeby odpowiednio uzasadnione stanowisko w zakresie posiadanych przez obiekt wartości, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy, wynikało z akt sprawy i w ten sposób strona mogła zapoznać się z nim i efektywnie je kwestionować (por. wyrok WSA w Olsztynie z 18.11.2025 r. II SA/OI 496/25).

Uwzględniając ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że ujęcie w Gminnej Ewidencji Zabytków ww. budynku mieszkalnego skarżących nastąpiło w ramach wadliwej procedury, niezgodnej z Konstytucją RP, która nie zapewniała skarżącym – właścicielkom wpisanego do GEZ budynku mieszkalnego prawa do czynnego w niej udziału. Skarżące nie mogły kwestionować przyjętych przez organ ustaleń, formułować wniosków dowodowych ani zająć stanowiska w kwestii ograniczenia przez organ ich prawa. Okoliczność ta stanowi przesłankę uznania zaskarżonej czynności za bezskuteczną, gdyż opiera się ona na niekonstytucyjnej regulacji art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W świetle powyższego argumenty organu dotyczące działania zgodnie z obowiązującym w dacie dokonywania wpisu przepisem, który nie przewidywał wymienionych uprawnień właściciela wpisywanej do GEZ nieruchomości, uznanym następnie za niezgodny z Konstytucją, nie zasługiwały na uwzględnienie.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ, mając na uwadze powyższe rozważania sądu, zdecyduje o ujęciu (bądź nie) przedmiotowego budynku mieszkalnego w Gminnej Ewidencji Zabytków, przy czym obowiązkiem organu, przed dokonaniem ewentualnego wpisu do GEZ, będzie zapewnienie stronie skarżącej opisanej wyżej gwarancji ochrony prawnej.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a., Sąd stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności włączenia do Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Działdowo karty adresowej opisanego budynku mieszkalnego, ujętego pod pozycją Lp. 118 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Wójta Gminy Działdowo nr 83/14 z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Działdowo.

Sygn. akt II SA/OI 775/25

O kosztach postępowania, obejmujących wpis od skargi, wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej, będącego radcą prawnym, oraz opłatę skarbową od pełnomocnictwa, orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935).

Przedmiotowa skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Zarówno strona skarżąca, w złożonej skardze, jak i organ (w odpowiedzi na skargę), złożyli wnioski o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

