

Marek Szewczyk*

orcid.org/0000-0001-8222-7898

Juliusz Szewczyk**

orcid.org/0000-0003-2314-072X

Obszarowa i obiektowa ochrona prawna zabytków nieruchomych w judykaturze

Area- and Structure-Level Legal Protection of Immovable Monuments in the Judicature

Słowa kluczowe: prawo, zabytki, nieruchomości, zabytki nieruchome, konserwator zabytków

Keywords: law, monuments, real estate, immovable monuments, monument conservator

Wprowadzenie

Problematyka obszarowej ochrony zabytków nieruchomych podejmowana była kilkakrotnie na łamach „Wiadomości Konserwatorskich – Journal of Heritage Conservation” [Gyurkovich et al. 2021, s. 54–65; Korzeniowska 2021, s. 158–167; Szmygin 2023, s. 7–21]. Na tym tle na szczególną uwagę zasługuje artykuł Bogusława Szmygina [2023, s. 7–21] *Współczesna teoria konserwatorska w świetle tekstów doktrynalnych – zmiana paradygmatu*. Autor tej publikacji przedstawił bardzo interesującą perspektywę dotyczącą współczesnego podejścia do konserwacji zabytków, wynikającego z tak ważnych dokumentów, jak: Karta Ateńska z 1931 r.¹, którą po raz pierwszy nadano kształt podstawowym zasadom ochrony zabytków, Karta Wenecka z 1964 r.², poświęcona ochronie krajobrazu, w tym również jego elementów kulturowych, Karta Waszyngtońska z 1987 r.³, określająca zasady ochrony miast historycznych i przestrzeni zurbanizowanych, czy Konwencja z Faro z 2005 r.⁴, która stała się kamieniem milowym w teorii ochrony zabytków. Owo współczesne podejście do ochrony zabytków ma się przejawiać przede wszystkim w poszerzaniu przedmiotu ochrony [Szmygin 2023, s. 7–8] oraz w poszerzaniu zadań organów ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Introduction

The area-level protection of immovable monuments has been discussed several times on the pages of “Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” [Gyurkovich et al. 2021, pp. 54–65; Korzeniowska 2021, pp. 158–167; Szmygin 2023, pp. 7–21]. Against this background, Bogusław Szmygin’s article [2023, pp. 7–21] *Modern Conservation Theory in the Light of Doctrinal Texts: A Paradigm Shift* deserves particular attention. Professor Szmygin has provided a very interesting perspective on the contemporary approach to monument conservation, stemming from such important documents as: the Athens Charter of 1931,¹ which for the first time gave shape to the basic principles of monument conservation, the Venice Charter of 1964,² dedicated to landscape conservation, including its cultural components, the Washington Charter of 1987,³ which sets forth principles for the protection of historic cities and urbanized spaces, or the Faro Convention of 2005,⁴ which became a milestone in the theory of monument conservation theory. This modern approach to monument preservation is to be manifested primarily in the expansion of the object of protection [Szmygin 2023, pp. 7–8] and in the

* prof. dr hab., Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, Wydział Prawa

** mgr, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Wydział Medyczny, Katedra i Zakład Prawa Medycznego i Farmaceutycznego

* Prof. D.Sc. J.D., University of Kalisz, Faculty of Law

** M.L., Poznań University of Medical Sciences, Faculty of Medicine, Department of Medical and Pharmaceutical Law

Cytowanie / Citation: Szewczyk M., Szewczyk J. Area- and Structure-Level Legal Protection of Immovable Monuments in the Judicature. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2025, 84:160–171

Otrzymano / Received: 3.04.2025 • **Zaakceptowano / Accepted:** 8.09.2025

doi: 10.48234/WK84JUDICATURE

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

[Szmygin 2023, s. 10–16], ale także uwzględnianiu stanowiska tzw. interesariuszy [Szmygin 2023, s. 13].

Konserwator zabytków to nie tylko konkretny zawód, który winien być wykonywany z poszanowaniem zasad wyrażonych w wymienionych wyżej dokumentach, traktowanych jako „doktrynalne”, ale również organ administracji publicznej, funkcjonujący co do zasady w ramach wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej, pod kierunkiem wojewodów. Powyższe wynika z brzmienia art. 89 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.). Zgodnie z tym artykułem organami ochrony zabytków – obok ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, w którego imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje generalny konserwator zabytków – są także wojewodowie, w których imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie wykonują wojewódzcy konserwatorzy zabytków.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nakłada zarówno na wojewódzkich konserwatorów zabytków, jak i na kierujących ich działalnością wojewodów, obowiązek wykonywania ich zadań i kompetencji na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tej perspektywy interesujące jest to, na ile obowiązujące w Polsce prawo umożliwia wojewódzким konserwatorom zabytków – jako terenowym organom rządowej administracji zespolonej – wdrażanie dokumentów programowych, o których mowa w przywołanym wyżej artykule [Szmygin 2023, s. 7–21].

Przedmiot ochrony prawnej zabytków nieruchomych

Zgodnie z art. 3 pkt 2 w zw. z pkt. 1 u.o.z., zabytkiem nieruchomym jest nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości 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. Wśród zabytków nieruchomych, które bez względu na stan zachowania podlegają opiece i ochronie, w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z. wymienia się zabytki będące w szczególności: krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi, rralistycznymi i zespołami budowlanymi; dziełami architektury i budownictwa; dziełami budownictwa obronnego; obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi; cmentarzami; parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni; miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji [szerzej zob. Ginter, Michalak 2024; Sługocki 2017a]. Mając na uwadze treść przytoczonego powyżej przepisu u.o.z., nie sposób nie zauważyć, że wymieniony tam katalog zabytków nieruchomych nie pokrywa się w pełni z pojęciem nieruchomości w rozu-

expansion of the tasks of monument conservation and preservation authorities [Szmygin 2023, pp. 10–16], but also in considering the position of so-called stakeholders [Szmygin 2023, p. 13].

A monument conservator is not only a specific profession, which should be practiced with respect for the principles expressed in the documents mentioned, which are treated as “doctrinal,” but also a public administration body that operates, as a rule, within the framework of the voivodeship composite government administration, under the supervision of voivodes. This stems from Art. 89 of the Act of July 23, 2003, on Monument Protection and Preservation (hereinafter: MPP). According to this article, monument protection bodies—in addition to the minister in charge of culture and national heritage, on whose behalf the tasks and competencies in this regard are performed by the general conservator of historical monuments—are also voivodes, on whose behalf the tasks and competencies in this regard are performed by voivodeship conservators of historical monuments.

The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, imposes on both voivodeship monument conservators and the voivodes who supervise their operations, the duty to perform their tasks and powers on the basis and within the limits of the law. According to Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, public authorities act on the basis and within the limits of the law. From this perspective, it is interesting to see to what extent the current Polish law allows voivodeship monument conservators—as field bodies of the governmental composite administration—to implement the programmatic documents referred to in the article cited above [Szmygin 2023, pp. 7–21].

Object of the statutory protection of immovable monuments

According to Article 3, section 2, in conjunction with section 1 of the MPP, an immovable monument is a property (real estate), its part or a set of properties that are the work of humans or associated with their activity and are a testament to a bygone era or event, whose preservation lies in the public interest due to its historic, artistic or academic value. Among the immovable monuments, which, regardless of their state of preservation, are subject to protection and preservation, Article 6(1)(1) of the MPP lists monuments which are, in particular: cultural landscapes, urban and rural areas and building ensembles; works of architecture and civil engineering; engineering structures, especially mines, steel mills, power plants and other industrial plants; cemeteries; parks; gardens and other forms of planned greenery; places that commemorate historic events or outstanding persons or institutions [Ginter, Michalak 2024; Sługocki 2017a]. Bearing in mind the content of the aforementioned provision of the MPP, it is impossible not to notice that the catalog of im-

mieniu przepisów prawa cywilnego [Sługocki 2017a], albowiem zgodnie z brzmieniem art. 46 § 1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, nieruchomości to części powierzchni ziemskiej, a także budynki (nieruchomości budynkowe) i części budynków (nieruchomości lokalowe), jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Należy przy tym zaznaczyć, że co do zasady, budynki są częścią składową gruntu i wraz z gruntem stanowią jeden przedmiot własności w postaci nieruchomości gruntowej zabudowanej [Gniewek 2024, s. 31]. Odmienność przedmiotowa zabytku nieruchomego i nieruchomości przejawia się choćby w tym, że wśród zabytków nieruchomych wymienia się m.in. krajobrazy kulturowe, które zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 3 pkt 14 u.o.z., stanowią postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. Innym przykładem potwierdzającym powyższą konstatację są dzieła architektury i budownictwa, a więc także na przykład budynki, budowle i obiekty małej architektury, które w ujęciu cywilnoprawnym nie mają – co do zasady – statusu nieruchomości, gdyż mają status części składowych rzeczy, a nie odrębnych rzeczy. Przesądza o tym treść art. 48 k.c., który stanowi: „Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania”. W świetle przepisu art. 46 § 1 k.c. budynek czy budowla może mieć status nieruchomości jedynie na zasadzie wyjątku i na podstawie szczególnych postanowień ustawowych. Tezę tę potwierdzają m.in. Małgorzata Balwicka-Szczyrba [2024], Piotr Nazaruk [2024], jak również Władysław Pawlak [2021]. Wśród wyjątków od reguły wynikającej z art. 48 k.c. należy wyróżnić choćby art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. W myśl przywołanego przepisu: „Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej »lokalami«, mogą stanowić odrębne nieruchomości”. W odniesieniu do całych budynków podobne postanowienie zawiera przepis art. 235 § 1 k.c., zgodnie z którym: „Budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste”.

W świetle przywołanych wyżej przepisów k.c., nieruchomością nie jest także sama, bliżej nieokreślona przestrzeń znajdująca się nad powierzchnią gruntu. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że przestrzeń ta nie stanowi części powierzchni ziemskiej, lecz słup powietrza nad nią. Poza tym przestrzeń nad powierzchnią ziemską nie jest wytworem człowieka. Nieruchomościami nie są też dzieła techniki ani urządzenia, które również nie są nieruchomościami w rozumieniu art. 46 k.c., chyba że

movable monuments listed there does not fully overlap with the concept of real estate within the meaning of civil law [Sługocki 2017a], for according to Article 46(1) of the Act of April 23, 1964 – Civil Code (CC), real estate is a part of the earth's surface, as well as buildings (building real estate) and parts of buildings (self-contained premises), if they constitute a separate object of ownership from the land under specific provisions. In this regard, it should be noted that, as a rule, buildings are a component of the land and, together with the land, constitute a single object of ownership in the form of developed land [Gniewek 2024, p. 31]. The object difference between an immovable monument and real estate manifests itself, for example, in the fact that immovable monuments include cultural landscapes, which, according to the legal definition set in Article 3(14) of the MPP, are spaces perceived by people that contain natural elements and products of civilization, historically shaped as a result of natural factors and human activity. Another example that confirms this statement are works of architecture and civil engineering, and therefore also, buildings, structures and built features, which, in civil law terms, do not—as a rule—have the status of real estate, since they have the status of components of things, not separate things. This is stated by Article 48 of the CC, which states: “Subject to the exceptions provided in the act, the components of land include, in particular, buildings and other fixtures permanently attached to the land, as well as trees and other plants from the moment they are planted or sown.” In light of Article 46(1) of the CC, a building or structure can have the status of real estate only as an exception and on the basis of specific statutory provisions. This is supported by, among others, Małgorzata Balwicka-Szczyrba [2024], Piotr Nazaruk [2024], and Władysław Pawlak [2021]. Among the exceptions to the rule under Article 48 of the Civil Code, for example, Article 2(1) of the Act of June 24, 1994 on Ownership of Premises. According to this provision: “Self-contained residential premises, as well as premises of different uses, hereinafter referred to as ‘units,’ may constitute separate real estate.” With regard to entire buildings, a similar provision is contained in Article 235(1) of the CC, according to which: “Buildings and other facilities erected on the land of the State Treasury or land belonging to local government bodies or their associations by the perpetual usufructuary shall be the usufructuary's property. The same applies to buildings and other facilities that the perpetual usufructuary acquired in accordance with the relevant regulations at the conclusion of the agreement to grant the land for perpetual usufruct.”

In light of the aforementioned provisions of the CC, real estate is also not an unspecified space above the surface of the ground. Most importantly, it should be noted that this space is not a part of the earth's surface, but a column of air above it. In addition, space above the earth's surface is not a human product.

wpisywałyby się w zakres przedmiotowy regulacji przywołanego wcześniej przepisu art. 235 § 1 k.c.

Na marginesie należy zauważyć, że zakres przedmiotowy definicji zabytku nieruchomego zawartej w art. 3 pkt 2 w zw. z pkt. 1 i w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z. w części pokrywa się z pojęciem krajobrazu priorytetowego, który zgodnie z treścią art. 2 pkt 16f Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na jego wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania.

Abstrahując od ostatniej uwagi, należy stanąć na stanowisku, że polski ustawodawca zasadnie wprowadził, a judykatura [Uchwała NSA (7) z dnia 19 października 2015 r.] wraz z nauką prawa [Sługocki 2017a] trafnie odczytały rozróżnienie ochrony zabytków pod względem przedmiotowym na ochronę obiektową, której przedmiot stanowią **poszczególne dzieła** (obiekty) architektury, budownictwa i techniki, oraz ochronę **zwaną potocznie obszarową**. W tym drugim przypadku przedmiot ochrony stanowią krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, ruralistyczne zespoły budownictwa, cmentarze, parki, ogrody oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne lub działalność wybitnych osobistości i instytucji.

Kryterium podziału na ochronę „obektową” i „obszarową”, dokonanego przez samego ustawodawcę, stanowi przedmiot ochrony. W przypadku ochrony zwanej obektową przedmiotem ochrony są poszczególne dzieła architektury, budownictwa czy techniki. Wszczynając postępowanie w trybie odpowiednim dla danej formy prawnej ochrony zabytków, mające na celu ustanowienie ochrony obektowej (ochrony dzieła), właściwy organ, ustawowo upoważniony do objęcia danego dzieła (obektu) ochroną, obowiązany jest dokonać – w ramach wspomnianego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego – rekonstrukcji stanu faktycznego, a następnie jego subsumcji, mającej za przedmiot dane dzieło (obekt), pod kątem tego, czy dzieło to posiada znamiona zabytku, określone w art. 3 u.o.z. Z kolei wszczynając postępowanie w trybie odpowiednim dla danej formy ochrony zabytków, mające na celu ustanowienie ochrony obszarowej (ochrony jakiegoś konkretnie określonego krajobrazu kulturowego, układu urbanistycznego albo ruralistycznego czy zespołu zabudowy), organ właściwy do ustanowienia którejś z form ochrony zabytków obowiązany jest ustalić, dokonując w ramach wzmiankowanego postępowania rekonstrukcji stanu faktycznego, a następnie subsumcji, dotyczących któregoś z przedmiotów ochrony wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z., takich w szczególności, jak: krajobraz kulturowy, układ urbanistyczny albo ruralistyczny, zespół zabudowy, albo też całe obszary: parków, ogrodów i cmentarza, pod kątem tego, czy na obszarze tym występują osobliwości posiadające znamiona zabytku, określone w art. 3 u.o.z.

Works of engineering are also not real property, and neither is equipment, as understood by Article 46 of the CC, unless they fit within the object scope of the regulation of the aforementioned Article 235(1) of the CC.

As a side note, it should be stated that the scope of the definition of an immovable monument contained in Article 3(2) in conjunction with Section 1 and Article 6(1)(1) of the MPP partially overlaps with the concept of a priority landscape, which, according to Article 2(16f) of the Law of March 27, 2003, on Spatial Planning and Development, denotes a landscape that is particularly valuable to society due to its natural, cultural, historical, architectural, urban, rural or aesthetic/visual values, and as such requires preservation or the definition of rules and conditions for its formation.

Leaving aside the last remark, we should adopt the position that the Polish legislator rightly introduced, and the judicature [Uchwała NSA (7) z dnia 19 października 2015 r.] together with legal science [Sługocki 2017a] correctly read the distinction of monument conservation in terms of subject matter into structure protection, the subject of which are **individual works** (structures) of architecture, civil engineering and technology, and the protection **commonly known as area protection**. In the latter case, the objects of protection are cultural landscapes, urban layouts, rural building complexes, cemeteries, parks, gardens and places that commemorate historic events or the activities of prominent figures and institutions.

The criterion for the division into “structure-” and “area-level” protection, made by the legislator themselves, is the subject of conservation. In the case structure-level conservation, the object of protection are individual works of architecture, civil engineering or technology. When initiating proceedings under the procedure appropriate to a given legal form of monument conservation, aimed at establishing structure protection (protection of a work), the competent authority, statutorily authorized to extend conservation to the work (structure) in question, is obligated, within the framework of the aforementioned jurisdictional administrative proceedings, to reconstruct the factual state and then subsume it, having as its subject the work (structure) in question, in terms of whether the work has the characteristics of a monument, as specified in Article 3 of the MPP. In turn, when initiating proceedings under the procedure appropriate to a given form of monument conservation, aimed at establishing area conservation (protection of a specific cultural landscape, urban or rural layout or a development complex), the authority competent to establish any of the forms of monument conservation is obligated to determine, by reconstructing the factual state and then subsuming it, as part of these proceedings, concerning any of the objects of conservation listed in Article 6(1)(1) of the MPP, such as, in particular,

Stanowisko judykatury w kwestii przedmiotu ochrony obszarowej zabytków nieruchomych

W orzecnictwie sądów administracyjnych zaistniała radykalna rozbieżność stanowisk w kwestii tego, co stanowi przedmiot ochrony w przypadku tzw. ochrony obszarowej. Według jednego ze stanowisk obydwa rodzaje ochrony zabytków, obiektowa i obszarowa, są rozdzielne. Miałoby to oznaczać, że poszczególne obiekty znajdujące się na obszarze objętym ochroną konserwatorską same – jako takie – ochronie nie podlegają⁵. Mogą, owszem, zostać poddane ochronie obiektowej, jeśli stosownie do treści art. 9 ust. 3 u.o.z. zostanie w stosunku do nich wydana osobna decyzja o wpisie do rejestru zabytków poszczególnych obiektów wchodzących w skład podlegających ochronie: krajobrazów kulturowych, układów urbanistycznych albo ruralistycznych lub zespołów zabudowy. Przywołany wyżej przepis stanowi, że: „Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych”.

Według stanowiska przeciwnego, wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego albo ruralistycznego wywołuje taki skutek, że każdy obiekt, który znajduje się na obszarze objętym taką formą ochrony konserwatorskiej, uzyskuje status zabytku⁶.

Ocena stanowiska judykatury

Za stanowiskiem pierwszym wydaje się przemawiać argument związany z treścią art. 9 ust. 3 u.o.z. Przypomnijmy, że zgodnie z tym przepisem, wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych. Ustawowo określona możliwość wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków obiektowych obiektu znajdującego się na obszarze wcześniej wpisanym do rejestru zabytków oznacza w istocie tylko jedno: że obiekt znajdujący się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków *per se* nie uzyskał jeszcze w ten sposób publicznoprawnego statusu zabytku. Dlatego może zostać objęty sam – jako taki – ochroną jako dzieło architektury, budownictwa czy techniki. Gdyby bowiem został objęty ochroną konserwatorską już na mocy aktu o objęciu ochroną obszaru, na którym się znajduje, decyzja o wpisaniu takiego dzieła (obektu) byłaby drugą decyzją administracyjną wydaną w tej samej sprawie. To zaś stanowiłoby naruszenie zasady trwałości decyzji ostatecznych, ustanowionej na mocy art. 16 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a pośrednio – naruszenie zasady *res iudicata*, w dalszej jeszcze konsekwencji skutkującej nieważnością tej drugiej decyzji na mocy art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. – jako drugiej decyzji wydanej w tej samej sprawie.

a cultural landscape, an urban or rural layout, a complex of buildings, or entire areas of: parks, gardens, and a cemetery, in terms of whether the area contains peculiarities that possess the characteristics of a monument, as specified in Article 3 of the MPP.

The judicature's position on the object of area-level conservation of immovable monuments

In the judicature of administrative courts, there is a radical divergence of positions on what constitutes the object of conservation in the case of so-called area conservation. According to one position, the two types of monument conservation—structure- and area-level—are separable. This would mean that the individual structures located in a conservation area are themselves—as such—not subject to conservation.⁵ They can, in fact, be placed under structure-level conservation, if, in accordance with Article 9(3) of the Act, a separate decision is issued for them to be listed in the register of monuments of individual structures that are part of the sites to be protected: cultural landscapes, urban or rural layouts or development complexes. The aforementioned provision states that: “Listing an urban or rural layout, or a historical building complex, in the register, does not exclude issuing a decision to list the immovable monuments that are a part of these layouts or complexes in the register of monuments.”

According to the opposing position, listing an urban or rural layout in the register of monuments results in every structure located within such an area to be granted the same form of statutory conservation and is thus given the status of a monument.⁶

Assessment of the judicature's position

The first position seems to be supported by an argument related to the content of Article 9(3) of the MPP. Let us remember that, following this provision, listing a historical urban or rural layout or a historic building complex in the register of monuments does not rule out issuing a decision on listing the immovable monuments that are a part of these layouts or complexes in the register. The statutorily defined possibility of issuing a decision on the listing of structures that are monuments and are located in an area already listed in the register of monuments means, in essence, only one thing: that a structure located in an area listed in the register of monuments *per se* has not yet acquired the public and legal status of a monument because of it. Therefore, it can be placed under conservation on its own—by itself—as a work of architecture, civil engineering or technology. Had it already been placed under conservation by means of placing the area it is in under said conservation, the decision on listing such a work (structure) would have been the second administrative decision issued in the same case. This, in turn, would violate the principle of the permanence of conclusive decisions established by Article 16(1) of the Act of June

Znamienne jednak jest, na co chyba nie zwrócono jeszcze uwagi w judykaturze ani w nauce prawa, że określona w art. 9 ust. 3 u.o.z. możliwość wydania osobnej decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków jakiegoś dzieła (obiektu) architektury, budownictwa czy techniki, położonego na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, nie dotyczy wszystkich obszarowych form ochrony zabytków, lecz jedynie tych, które zostały wymienione w art. 9 ust. 3 u.o.z. Możliwość taka dotyczy zatem dzieł (obiektów) architektury, budownictwa i techniki, usytuowanych w objętych ochroną: układach urbanistycznych, ruralistycznych oraz historycznych zespołach budowlanych. Oznacza to, że poszczególne dzieła (obiekty) architektury, budownictwa lub techniki, znajdujące się na objętych ochroną konserwatorską obszarach, takich jak układy urbanistyczne, ruralistyczne czy historyczne zespoły budowlane, same – jako takie – ochroną nie są objęte, a przynajmniej nie powinny być traktowane ani przez organy ustanawiające te formy ochrony konserwatorskiej, ani przez innych uczestników obrotu prawnego, jako objęte taką ochroną. Powyżej przedstawiony pogląd znajduje swe dodatkowe uzasadnienie w tym, że ustawodawca, mocą art. 9 ust. 3 u.o.z., upoważnił organy konserwatorskie do obejmowania ochroną nie tyle obszary rozumiane jako części powierzchni ziemskiej wraz z ich częściami składowymi, ile występujące na częściach powierzchni ziemskiej: układy urbanistyczne, ruralistyczne oraz historyczne zespoły budowlane. W odniesieniu do tych trzech rodzajów zabytków nieruchomych tylko one, a nie części powierzchni ziemskiej wraz z ich częściami składowymi, stanowią przedmiot ochrony. W tym miejscu warto przypomnieć, że obecnie obowiązująca u.o.z. w niczym nie zmieniła postanowień poprzedniej Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (dalej: u.o.d.k.). Przepis art. 5 pkt 1 i 2 u.o.d.k. stanowił, że: „Pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności:

- 1) [...] historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa;
- 2) [...] typowe układy zabudowy osiedli wiejskich [...].”

Nietrudno zauważyć, że przyjęty w praktyce stosowania prawa, a także w judykaturze i doktrynie podział – z punktu widzenia przedmiotu ochrony konserwatorskiej – na ochronę obiektową i obszarową, stał się przyczyną deformacji ustawowo określonego przedmiotu ochrony w odniesieniu do tzw. ochrony obszarowej. Jak już nadmieniono, w przypadku ochrony historycznych założeń urbanistycznych, ruralistycznych i historycznych zespołów zabudowy ochroną nie jest objęta część powierzchni ziemskiej wraz ze wszystkimi jej częściami składowymi, lecz wyłącznie występujące na częściach powierzchni ziemskiej układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły zabudowy.

W konsekwencji oznacza to także, że właściwy organ konserwatorski nie jest upoważniony do dokonywania

14, 1960 – Code of Administrative Procedure (CAP), and indirectly—violate the principle of *res iudicata*, and which would even further result in the voiding of the second decision by means of Article 156(1)(4) of the CAP as a second decision issued in the same case.

However, it is notable and I believe has not yet been explicitly noted in the judicature or legal science, that the possibility of issuing a separate decision on listing a work (structure) of architecture, civil engineering or engineering located in an area already listed in the register of monuments defined in Article 9(3) of the MPP, does not apply to all area-level forms of monument conservation, but only those mentioned in Article 9(3) of the MPP. Therefore, this possibility applies to works (structures) of architecture, civil engineering and engineering situated in areas placed under statutory conservation: urban and rural layouts or historical building complexes. This means that individual works (structures) of architecture, civil engineering or engineering, located in areas under statutory conservation, such as urban and rural layouts or historic building complexes, are not themselves—as such—protected, or at least should not be treated as such either by the authorities that establish these forms of conservation, or by other participants in legal transactions. The view presented above finds an additional justification in the fact that the legislator, via Article 9(3) of the MPP, has authorized the conservation authorities to extend protection not so much to areas understood as parts of the earth's surface together with their components, but for those located on parts of the earth's surface: urban and rural layouts and historical building complexes. With regard to these three types of immovable monuments, only they, and not parts of the earth's surface with their components, are subject to protection. Here we should remember that the MPP currently in force did not change the provisions of the previous Act of February 15, 1962, on the preservation of cultural goods (hereinafter: PCG). Article 5(1)(2) of the PCG states: “In material terms, the objects of protection may be, in particular:

- 1) [...] historic urban layouts of cities and settlements, parks and decorative gardens, cemeteries, buildings and their interiors with their surroundings, and building complexes of architectural value, as well as buildings of significance to the history of civil engineering;
- 2) [...] typical development layouts of rural settlements [...].”

It is not difficult to see that the division in to structure and area conservation adopted in the practice of law and the judicature—from the standpoint of conservation—has become the cause of the deformation of the statutorily defined object of conservation in relation to so-called area conservation. As it has been already mentioned, in the case of the protection of historical urban and rural layouts and historical building complex, conservation does not extend to a part of the earth's surface with all of its constituent parts, but

żadnych innych ustaleń faktycznych ani do zbierania dowodów – w ramach postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego wydanie decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków – jak tylko tych, które dotyczą ustalenia, czy na danym obszarze znajduje się układ urbanistyczny, ruralistyczny lub zespół budowlany, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.z., posiadający cechy zabytku określone w art. 3 ust. 1 u.o.z.

Prowadzenie przez organ konserwatorski ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego, w tym także gromadzenie dowodów oraz dokonywanie oceny ich wiarygodności i mocy dowodowej poza wskazanymi wyżej granicami, oznaczałoby prowadzenie postępowania administracyjnego bez podstawy prawnej. Z kolei podjęcie rozstrzygnięcia wykraczającego poza granice ustawowego upoważnienia oznaczałoby wydanie takiego rozstrzygnięcia bez podstawy prawnej, co skutkować powinno stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Powołany przepis stanowi bowiem: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: [...] wydana została bez podstawy prawnej [...]”. Szerzej na ten temat pisał Marcin Kamiński [2006, s. 163–164].

W odmienny sposób ustawodawca uregulował status pozostałych obszarowych form ochrony zabytków. W przypadku krajobrazów kulturowych, cmentarzy, parków, ogrodów czy innych form zieleni zaprojektowanej, a także miejsc upamiętniających wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji, podlegają one ochronie – można powiedzieć – integralnie, a więc jako całość. Dlatego w odniesieniu do tych obszarowych form ochrony zabytków nie ma możliwości osobnego obejmowania ochroną poszczególnych dzieł (obiektów) znajdujących się czy to na terenach krajobrazów kulturowych, czy cmentarzy, parków, ogrodów, czy innych form zieleni urządzonej i ustanawiania odrębnych obiektowych form ochrony. Są one bowiem już objęte ochroną na mocy decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków krajobrazu kulturowego, cmentarza, parku, ogrodu czy innej formy zieleni zaprojektowanej, a także miejsca upamiętniającego jakieś wydarzenie historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji. Oznacza to, że ochronie konserwatorskiej podlegają wszystkie dzieła (obiekty), które znajdują się na takich obszarach. W tej sytuacji wydanie decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków jakiegoś obiektu znajdującego się na terenie objętym już ochroną jako krajobraz kulturowy, cmentarz, park, ogród, inna forma zieleni zaprojektowanej czy miejsce upamiętniające jakieś wydarzenie historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji, oznaczałoby objęcie ochroną konserwatorską rzeczy już podlegającej tej ochronie. Taka sytuacja, na gruncie doktryny prawa administracyjnego, traktowana jest jako naruszenie zasady *res iudicatae*, które na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., sankcjonowane jest stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej, mocą której rozstrzygnięto sprawę już wcześniej rozstrzygniętą inną decyzją administracyjną. Tożsamy pogląd został

only the urban and rural layouts and building complexes present on parts of said surface.

Consequently, this also means that the competent conservation authority is not authorized to make any other factual determinations or collect evidence—as part of the investigation proceedings preceding the issuance of a decision on listing in the register of monuments—other than those that relate to determining whether the area in question contains an urban, rural, or building complex, as referred to in Article 6(1)(1)(b) of the MPP, which has the characteristics of a monument as defined in Article 3(1) of the MPP.

For the conservation authority to conduct findings relating to factual conditions, including gathering evidence and assessing its credibility and probative value outside the limits indicated above, would mean conducting administrative proceedings without a legal basis. On the other hand, making a decision beyond the limits of statutory authorization would mean issuing such a decision without a legal basis, which should result in its invalidation under Article 156(1)(2) of the CAP. The cited provision states: “A public administration body shall declare invalid a decision that: [...] was issued without a legal basis [...].” More on this has been written by Marcin Kamiński [2006, pp. 163–164].

The legislator regulated the status of other area forms of monument protection differently. In the case of cultural landscapes, cemeteries, parks, gardens or other forms of planned greenery, as well as places that commemorate historical events or the actions of prominent figures or institutions, they are subject to conservation, one might say, integrally, as a whole. Therefore, with regard to these area-level forms of monument protection, it is not possible to separately protect individual works (structures) located either in the areas of cultural landscapes, cemeteries, parks, gardens or other forms of planned greenery and establish separate structure-level forms of protection. This is because they are already protected by a decision to list the cultural landscape, cemetery, park, garden or other form of planned greenery, as well as a place commemorating some historical event or the actions of prominent figures or institutions. This means that all works (structures) that are located in such areas are subject to statutory conservation. In this situation, the issuance of a decision to include a structure located in an area already subject to conservation as a cultural landscape, cemetery, park, garden, other form of planned greenery or a place that commemorates some historical event or prominent figures or institutions in the register of monuments, would mean extending statutory conservation to something that is already under such conservation. Such a situation, on the basis of the doctrine of administrative law, is treated as a violation of the principle of *res iudicatae*, which, on the basis of Article 156(1)(3) of the CAP, is sanctioned by proclaiming an administrative decision—through which a case that had already been decided by another administrative decision was resolved—as void. The

wyrażony m.in. przez Małgorzatę Jaśkowską [2025] oraz Joannę Wegner i Macieja Wojtunię [2023].

Na tej podstawie można sformułować tezę, w myśl której przepis art. 9 ust. 3 u.o.z. wprowadził wewnętrzne zróżnicowanie wśród obszarowych form ochrony zabytków nieruchomych, które implikuje bardzo daleko idące skutki prawne.

Konkluzje

Przeprowadzone analizy i rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. I tak, w zakresie wniosków *de lege lata* zasadne wydaje się proponowanie organom konserwatorskim oraz sądom administracyjnym, by zechciały zauważyć – w ramach stosowania przepisów u.o.z. – że:

- 1) w przypadku ochrony obszarowej ustawodawca zróżnicował przedmiot ochrony. W odniesieniu do układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów zabudowy przedmiotu ochrony nie stanowią części powierzchni ziemskiej, na których występują takie układy i zespoły wraz ze wszystkimi ich częściami składowymi, lecz jedynie same te układy i zespoły zabudowy, wobec tego;
- 2) powyższe zróżnicowanie powinno znajdować swe odzwierciedlenie w precyzyjnym określaniu przedmiotów ochrony w decyzjach o wpisywaniu tych obszarów do rejestrów zabytków. I tak w odniesieniu do układów urbanistycznych i ruralistycznych oraz zespołów zabudowy **przedmiot ten powinien stanowić konkretny układ**: urbanistyczny, ruralistyczny albo zespół zabudowy, a nie obszar, na którym układ taki czy zespół się znajdują. Z kolei w odniesieniu do krajobrazów kulturowych, cmentarzy, parków i ogrodów **przedmiot ochrony powinien stanowić obszary**, na których takie obiekty się znajdują.

Uzasadnienie powyższej propozycji stanowi dokonane przez samego ustawodawcę i naszkicowane wcześniej w niniejszym opracowaniu rozróżnienie wśród przedmiotów ochrony na: układy urbanistyczne i ruralistyczne oraz zespoły zabudowy z jednej strony oraz całe obszary: parków, ogrodów i cmentarzy z drugiej strony. Dlatego, jak już nadmieniono, objęcie ochroną samego układu urbanistycznego czy ruralistycznego albo zespołu zabudowy nie stanowi żadnej przeszkody dla objęcia osobną ochroną obiektową poszczególnych obiektów posiadających ustawowo określone cechy zabytków.

Z kolei w zakresie wniosków *de lege ferenda* zasadne wydaje się postulowanie zmian u.o.z. nakierowanych na wprowadzenie ustawowego nakazu oznaczania wszelkiego rodzaju zabytków nieruchomych znakami informującymi o tym, że dany obiekt czy obszar podlega ochronie jako zabytek. W obecnie obowiązującym stanie prawnym kwestia oznaczania nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków uregulowana jest bowiem w sposób absolutnie niezadowolający. Regulujący te kwestie przepis art. 12 ust. 1 u.o.z. stanowi bowiem, że: „Starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem za-

same view has been expressed by Małgorzata Jaśkowska [2025] and Joanna Wegner and Maciej Wojtuń [2023], among others.

On this basis, it is possible to formulate an argument that Article 9(3) of the MPP has introduced an internal differentiation among the area-level forms of the statutory conservation of immovable monuments, which implies very far-reaching legal consequences.

Conclusions

The analysis and discussion presented allow us to formulate conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*. Thus, in terms of conclusions *de lege lata*, it seems reasonable to suggest to conservation authorities and administrative courts that they should be willing to note—in applying the provisions of the MPP – That:

- 1) in the case of area-level conservation, the legislator has diversified the object of conservation. With regard to urban and rural layouts and building complexes, the object of conservation is not the parts of the earth's surface on which such layouts and complexes occur with all their components, but only these layouts and development complexes themselves, in view of this;
- 2) the above differentiation should be reflected in the precise definition of the objects of conservation in the decisions on the listing of these areas in the registers of historical monuments. Thus, with regard to urban and rural layouts and building complexes, **the object should be a specific layout**: an urban, rural or development complex, and not the area in which such a layout or complex is located. In turn, with regard to cultural landscapes, cemeteries, parks and gardens, **the object of protection should be the areas** where such sites are located.

The rationale for this proposal is the distinction—made by the legislator and outlined earlier in this study—of the objects of conservation: into urban and rural layouts and building complexes on the one hand, and entire areas: parks, gardens and cemeteries on the other. Therefore, as already mentioned, the conservation of an urban or rural layout or development complex itself is no obstacle to the separate structure-level protection of individual sites with statutorily defined characteristics of monuments.

On the other hand, in terms of proposals *de lege ferenda*, it seems reasonable to postulate amendments to the MPP aimed at introducing a statutory order to mark all kinds of immovable monuments with signs informing that a given structure or area is under statutory conservation as a monument. In fact, in the current state of the law, the issue of marking properties listed in the register of historical monuments is regulated in an absolutely unsatisfactory manner. In fact, Article 12(1) of the MPP, which regulates these issues, states that: “The starosta, in agreement with the voivodeship conservator of monuments, **may place** a sign on an immovable monument listed in the reg-

bytków, **może umieszczać** na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie”. Nowelizacja mogłaby ograniczyć się do zastąpienia zwrotu: „Starosta [...] może umieszczać na zabytku nieruchomym [...]” zwrotem: „Starosta [...] **umieszcza** na zabytku nieruchomym [...]”.

Powyższe spostrzeżenia prawne winny zostać uwzględnione w toku prac Zespołu do opracowania projektu nowelizacji ustawy o ochronie zabytków, powołanego 28 kwietnia 2025 r. przez Bożenę Żelazowską, pełniącą funkcję sekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także Generalnej Konserwator Zabytków, w celu przygotowania aktualizacji obowiązujących przepisów, która dostosuje system ochrony dziedzictwa narodowego do współczesnych wyzwań społeczno-gospodarczych.

ister, informing that the monument is under statutory conservation.” The amendment could be limited to replacing the phrase: “The starost [...] may place a sign on the immovable monument [...]” with the phrase: “The starost [...] **places** a sign on the immovable monument [...]”.

The legal observations made above should be considered over the course of the work of the Team tasked with preparing the amendment to the monument protection and preservation act established on April 28, 2025, by Bożena Żelazowska, acting secretary of state in the Ministry of Culture and National Heritage, and General Monument Conservation, to prepare an update of the current regulations, and which will adapt the national heritage protection system to contemporary socio-economic challenges.

Przypisy

- ¹ Karta Ateńska to dokument uchwalony na konferencji zwołanej przez Biuro Muzeów w Atenach, trwającej od 21 do 30 października 1931 r.
- ² Karta Wenecka to dokument uchwalony podczas II Międzynarodowego Kongresu Architektów i Techników Zabytków w Wenecji, trwającego od 25 do 31 maja 1964 r. W dokumencie tym określono m.in. zasady konserwacji i restauracji zabytków i miejsc zabytkowych. Karta Wenecka kontynuuje i precyzuje zasady ochrony zabytków zawarte w Karcie Ateńskiej. Ze strony polskiej podpisał ją prof. Jan Zachwatowicz.
- ³ Karta Waszyngtońska – Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych (ICOMOS), przyjęta uchwałą VIII Zgromadzenia Generalnego ICOMOS zwołanego w październiku 1987 r. w Waszyngtonie, określa zasady ochrony miast historycznych i przestrzeni zurbanizowanych.
- ⁴ Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro 27 października 2005 r.
- ⁵ Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt: II OSK 1688/18, w którym sąd ten stwierdził, że: „Wpisanie do rejestru zabytków nieruchomych przestrzennego założenia o charakterze wiejskim jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy”. Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2021 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt: II OSK 3731/19, w którym sąd ten stanął na stanowisku, że: „Brak jest automatyzmu i konieczności wpisania do rejestru zabytku terenu działki ewidencyjnej, na której zlokalizowany jest zabytkowy budynek. Aby obiekt mógł zostać wpisany do rejestru zabytków, musi być obiektem wyróżniającym się wartościami historyczny-

Footnotes

- ¹ The Athens Charter is a document adopted at a conference convened by the International Museums Office in Athens between October 21 and 30, 1931.
- ² The Venice Charter is a document enacted during the Second International Congress of Architects and Specialists of Historic Buildings in Venice, which lasted from May 25 to 31, 1964. Among other things, the document lays down the principles of the conservation and restoration monuments and historic sites. The Venice Charter continues and clarifies the principles of monument conservation contained in the Athens Charter. On the Polish side, it was signed by Professor Jan Zachwatowicz.
- ³ The Washington Charter – Charter for the conservation of historic towns and urban areas (ICOMOS), adopted by a resolution of the Eighth ICOMOS General Assembly convened in October 1987 in Washington, DC, sets forth principles for the preservation of historic cities and urban spaces.
- ⁴ Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, concluded in Faro on October 27, 2005.
- ⁵ This position was taken by the Supreme Administrative Court in a judgment dated April 27, 2021, issued in a case filed under case number: II OSK 1688/18, in which this court stated that: “The inclusion in the register of immovable monuments of a spatial layout that is rural in nature is an area-level entry, not an individual one, which does not mean that structures located in such an area are not subject to monument conservation. An area entry means that legal protection is extended to all structures within that area. It is only the scope of the conservation of such structures that is different than that offered to structures listed individually in the register of monuments. The area is listed because of its monumental features.” An analogous position was taken by the Supreme Administrative Court in a judgement dated December 1, 2021, issued in the case under case number: II OSK 3731/19, in which this court stated that: “There is no automaticity and necessity to list the area of the cadastral plot on which the listed monument is located. For a structure to be listed in the register of monuments, it must be a structure that stands out via its historical, spa-

mi, przestrzennymi i naukowymi na tle innych dawnych obiektów, uzasadniającymi objęcie go najwyższym reżimem ochrony ustawowej”.

- ⁶ Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 stycznia 2022 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt: II SA/Bk 881/21, w którym sąd ten stwierdził, że: „W przypadku wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego lub ruralistycznego czy zespołu budowlanego, jego elementami są budynki i inne obiekty (w szczególności zieleń) tworzące ten układ czy zespół. To, że każdy z obiektów (elementów) wchodzących w skład układu urbanistycznego lub ruralistycznego albo zespołu budowlanego, wpisanego do rejestru zabytków może być wpisany także odrębnie do rejestru zabytków (art. 9 ust. 3 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), nie oznacza, że niewpisanie do rejestru zabytków takiego obiektu powoduje, iż obiekt ten nie jest objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków zespołu budowlanego czy układu urbanistycznego lub ruralistycznego. Jedyne zakres i formy ochrony poszczególnych obiektów wchodzących w skład zespołu budowlanego, układu urbanistycznego czy też ruralistycznego wpisanego do rejestru zabytków są inne niż w przypadku, gdy do rejestru zabytków zostanie wpisany dodatkowo także ten obiekt jako zabytek nieruchomy w formie wpisu »indywidualnego«. Identyczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 października 2019 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt: VII SA/Wa 993/19, w którym sąd ten stanął na stanowisku, że: „Ochronie konserwatorskiej w przypadku układu urbanistycznego podlega układ przestrzenny miasta, określony przez historyczne rozplanowanie placów i ulic, ich przebieg, szerokość i przekrój, historyczny kształt i wielkość działek oraz ich sposób zagospodarowania, współzależność między zabudową, zielenią a otwartą przestrzenią, wygląd zewnętrzny budowli, określony skalą, rozmiarami, stylem, konstrukcją, materiałami, kolorem i wystrojem, współzależność między miastem lub dzielnicą zabytkową a otaczającym je środowiskiem naturalnym i kulturowym, różne funkcje, które miasta lub dzielnice spełniały w przeszłości. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że prowadzenie robót budowlanych na działce objętej wpisem obszarowym wymagało uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków”. Analogiczne stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 września 2023 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt: IV SAB/Po 76/23.

tial or academic values when compared against other old structures, which justifies extending the highest regime of statutory conservation to it.”

- ⁶ This position was taken by the Voivodeship Administrative Court in Białystok in a judgment dated January 25, 2022, issued in a case filed under the case number: II SA/Bk 881/21, in which this court stated that: “If an urban or rural layout or building complex is listed in the register of monuments, its elements are the buildings and other structures (especially greenery) that form this layout or complex. The fact that each of the elements that comprise an urban or rural layout or a building complex included in the register of monuments may also be listed separately in the register of monuments (Article 9(3) of the Monument Protection and Preservation Act of 2003) does not mean that failure to include such an object in the register of monuments means that the structure is not covered by the protection resulting from being listed in the register of monuments of a building complex or urban or rural layout. It is only the scope and form of the conservation of individual structures that make up the building complex or urban or rural layout that is listed in the register of monuments that are different than in the case when the structure itself becomes listed in the register as an immovable monument as a part of an individual listing. An identical position was taken by the Voivodeship Administrative Court in Warsaw in its judgement dated October 18 2019, issued in the case filed under case number: II SA/Bk 993/19, in which this court stated that: “In the case of an urban layout, statutory conservation extends to a city’s spatial layout as determined by the historical plan of its squares and streets, their course, width and cross-section, the historical shape and size of the plots and their development, the dependencies between development, greenery and open space, the external appearance of buildings, as determined by scale, size, style, construction, materials, color and ornamentation, the dependence between the city or historic district and its surrounding natural and cultural environment, as well as the different uses that cities or districts had in the past. In the light of the above, it should be considered that carrying out construction work on a plot of land covered by an area listing required a permit from the monument conservator.” An analogous position was also taken by the Voivodeship Administrative Court in Poznań in its judgement dated September 21, 2023, issued for the case with case number: IV SAB/Po 76/23.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Gniewek Edward, *Prawo rzeczowe z testami on line*, wyd. 15, Warszawa 2024.
- Gyurkovich Mateusz, Sotoca Adolf, Szarata Andrzej, Szczerek Eliza, Matusik Agnieszka, Poklewska-Kozieł Damian, Suchoń Filip, *Osiedla mieszkaniowe z drugiej połowy XX wieku jako struktury dziedzictwa urbanistycznego – przykład zespołu osiedli mistrzejowickich w Krakowie*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2021, nr 65.

- Kamiński Marcin, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.
- Karta Ateńska – 1931. Postanowienia Konferencji w Atenach w 1931 r.
- Karta Waszyngtońska – 1987. Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych (ICOMOS).
- Karta Wenecka – 1964. Postanowienia i uchwały II Międzynarodowego Kongresu Architektów i Techników Zabytków w Wenecji w 1964 r.

Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro dnia 27 października 2005 r.

Korzeniowska Agata, *Wpływ prawnej ochrony na zachowanie historycznej struktury wsi na przykładzie Frydmana*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2021, nr 68.

Kuśnierz Kazimierz, Kuśnierz-Krupa Dominika, Budziakowski Mateusz, *Problematyka ochrony zabytkowego miasta na przykładzie Wólbromia*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2020, nr 62.

Szmygin Bogusław, *Współczesna teoria konserwatorska w świetle tekstów doktrynalnych – zmiana paradygmatu*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2023, nr 75.

Żurek Dorota, *Przestrzeń późnośredniowiecznego Czcho-wa. Analiza układu urbanistycznego*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2022, nr 70.

Akty prawne / Legal acts

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2024, poz. 572.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. 1999 Nr 98, poz. 1150, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2024, poz. 1061, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. 2021, poz. 1048, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2024, poz. 1130, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2024, poz. 1292, z późn. zm.

Orzecznictwo / Court judgements

Uchwała NSA (7) z dnia 19 października 2015 r., wydana w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt II OPS 3/15, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 17.

Źródła elektroniczne / Electronic sources

Balwicka-Szczyrba Małgorzata, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, red. Anna Sylwestrzak, Warszawa 2024, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c0010.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587886178/778660/balwicka-szczyrba-malgorzata-red-sylwestrzak-anna-red-kodeks-cywilny-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Ginter Artur, Michalak Anna, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ochrona zabytków. Komentarz*, wyd. 2, red. Artur Ginter, Anna Michalak, Warszawa 2024, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587703120/784111/ginter-artur-michalak-anna-ochrona-zabytkow-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

[pl/#/commentary/587703120/784111/ginter-artur-michalak-anna-ochrona-zabytkow-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS](https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587703120/784111/ginter-artur-michalak-anna-ochrona-zabytkow-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS) (dostęp: 5.09.2025).

Jaśkowska Małgorzata, *Komentarz do art. 156*, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska, LEX/el. 2025, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587260259/802418/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Nazaruk Piotr, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Barbara Bajor, Dominik Bierecki, Joanna Bocianowska, Jan Ciszewski, Maciej Ciszewski, Grzegorz Karaszewski, Jakub Knabe, Joanna Mucha-Kujawa, Grzegorz Sikorski, Bronisław Sitek, Renata Tanajewska, Piotr Nazaruk, LEX/el. 2024, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587857770/772232/nazaiotr-red-kodeks-cywilny-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Pawlak Władysław, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4)), red. Jacek Gudowski, Warszawa 2021, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c0010.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587851459/648899/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-i-czesc-ogolna-cz-1-art-1-55-4?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Śługocki Janusz, 2. *Pojęcie zabytku w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017a, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/monograph/369416154/323391?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Śługocki Janusz, 3. *Pojęcie zabytku nieruchomego*, [w:] *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017b, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/monograph/369416154/323392?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 05.09.2025).

Wegner Joanna, Wojtuń Maciej, *Komentarz do art. 156*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, Maciej Wojtuń, Warszawa 2023, <https://sip-1lex-1pl-149hvev0c000d.han.akademia.kalisz.pl/#/commentary/587914768/712208/kmiecik-zbigniew-wegner-joanna-wojtun-maciej-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.09.2025).

Streszczenie

W polskim systemie prawnym ukształtowany został podział ochrony zabytków pod względem przedmiotowym na ochronę obiektową i obszarową. W orzecznictwie sądów administracyjnych brakuje zgodności w kwestii tego, co w istocie stanowi przedmiot ochrony w przypadku tzw. ochrony obszarowej. Według jednego ze stanowisk obydwa rodzaje ochrony zabytków, obiektowa i obszarowa, są rozdzielne. Z kolei według drugiego – objęcie zabytku ochroną obszarową skutkuje jednocześnie objęciem ochroną obiektową. Treść przepisów prawa powszechnie obowiązującego uzasadnia różnicowanie, w granicach ochrony obszarowej, na ochronę obejmującą nie tylko obszar, ale również obiekty znajdujące się w jego granicach, oraz ochronę, która obejmuje wyłącznie obszar, bez obiektów położonych w jego granicach.

Abstract

In the Polish legal system, there has formed a division of monument conservation in terms of object into structure and area-level conservation. In the judicature of the administrative courts, there is a radical divergence of positions on what constitutes the object of conservation in the case of so-called area conservation. According to one position, the two types of monument conservation—structure- and area-level—are separable. According to the second, placing a monument under area-level conservation automatically results in structure-level conservation. The provisions of applicable law justifies differentiation, within area-level conservation, into conservation that covers not only an area, but also the structures located within its boundaries, as well as conservation that only extends to the area, without applying to the structures located within its boundaries.