



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-706860-IV/12/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 15. 10. 2013 r.

Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
Warszawa

Wzajemny Panie Ministrze

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji w sprawie przepisów regulujących włączanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. nr 75, poz. 474*), uprzejmie dziękuję za zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Z przesłanego przez Generalnego Konserwatora Zabytków pisma z dnia 22 lutego 2013 roku (*znak pisma: DOZ-SK.ŁC-07/1/13, DOZ/886/13*) wynika, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków nie ma cech władczej ingerencji w sferę praw jednostki. Wpis stanowi jedynie uznanie pewnych faktów i nie tworzy po stronie właściciela nieruchomości nowej sytuacji prawnej. Sytuacja prawna właścicieli nieruchomości kształtowana jest dopiero w zaskarżalnej w administracyjnym toku instancji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzji o pozwoleniu na budowę. Z powyższego pisma wynika jednocześnie, że obecny kształt przepisów o gminnej ewidencji zabytków traktowany jest jako rozwiązanie tymczasowe i trwają prace nad założeniami do nowego systemu ochrony zabytków w Polsce. Jednym z elementów tego systemu ma być ograniczenie znaczenia gminnej ewidencji zabytków.

W ocenie Rzecznika, nie można zasadnie twierdzić, że wpis do gminnej ewidencji zabytków pozostaje bez wpływu na sytuację prawną właściciela nieruchomości. Trzeba wskazać, że wpis taki nie stanowi jedynie prostego potwierdzenia stanu faktycznego. Gdyby tak było, to zmiany ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (odnoszące się do gminnej ewidencji zabytków) wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2010 roku należałoby uznać za pozbawione znaczenia

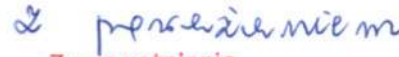
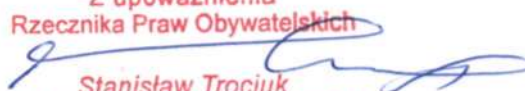
prawnego, a zatem zbędne. W przekonaniu Rzecznika wpis do gminnej ewidencji zabytków ma wszelkie cechy rozstrzygnięcia deklaratoryjnego, tj. stwierdzającego, że dany obiekt jest zabytkiem i powinien zostać objęty ochroną określoną w przepisach prawa. Rozstrzygnięcie to podejmowane jest w formie współdziałania organu wykonawczego gminy z podmiotem wyspecjalizowanym tj. właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonanie wpisu (niezależnie od formy) powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem analizy spełnienia przesłanek określonych w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) (dalej: u.o.z.). Współdziałające organy powinny zatem ocenić, czy nieruchomości objęta wpisem jest, czy nie jest zabytkiem w rozumieniu w/w przepisu. Dokonanie wpisu nie może stanowić dowolnego działania organów administracji publicznej, ponieważ skutkiem wpisu jest znaczące ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości, związanych z wykonywaniem tego prawa. Ograniczenia te zostały szczegółowo opisane w wystąpieniu Rzecznika z dnia 14 listopada 2012 roku. Występowanie tych ograniczeń nie budzi również wątpliwości w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (*por. m. in. uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 roku, sygn. akt II OSK 1950/12 oraz uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 roku, sygn. akt VII SA/Wa 2653/12*).

Wpis do gminnej ewidencji nie rozstrzyga (niezależnie od formy tego aktu), czy nieruchomości podlegająca wpisowi jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z., czy też nie. Nie jest to bowiem decyzja administracyjna, której treścią byłoby zakwalifikowanie danego obiektu jako zabytku w rozumieniu w/w przepisu. Niemniej jednak, nieruchomości wpisana do ewidencji jest w obrocie prawnym traktowana jako zabytek. Skutkiem wpisu jest objęcie nieruchomości ochroną przewidzianą w przepisach prawa. Nie można zgodzić się z tezą że sytuacja prawna właściciela nieruchomości kształtowana jest dopiero w zaskarżalnych w administracyjnym toku instancji decyzjach w sprawie warunków zabudowy, o pozwoleniu na budowę oraz w postanowieniu wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji. Postępowania te nie dotyczą w ogóle problemu, czy nieruchomości stanowiąca ich przedmiot jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z., czy też nie. Pomimo powyższego, wpis do gminnej ewidencji zabytków wpływa na tok tych postępowań, ich długość oraz treść rozstrzygnięcia. Wynika to z faktu, że system ochrony zabytków ma charakter ściśle zinstytucjonalizowany. Skuteczna ochrona konkretnego zabytku (w ogóle możliwość takiej ochrony) zależy od wydania odpowiedniego aktu o charakterze administracyjnym stwierdzającego, że dany obiekt jest zabytkiem w sensie prawa materialnego. W doktrynie podkreśla się, że stosowanie instrumentów ochrony zabytków względem obiektów, które nie są objęte żadną z indywidualizujących zabytek fonu ochrony zabytków jest niedopuszczalne (*por. P. Antoniak w: Ustawa o ochronie zabytków*

i opiece nad zabytkami. Komentarz pod red. M. Cherki. Warszawa 2010). W ocenie Rzecznika tak restrykcyjne stanowisko może zostać uznane za kontrowersyjne z punktu widzenia celów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Niemniej jednak należy z całą pewnością stwierdzić, że indywidualizacja zabytku np. w gminnej ewidencji zabytków umożliwia jego ochronę, ponieważ zakreśla ramy prawne tej ochrony. Wpisu do gminnej ewidencji zabytków nie można zatem uznawać za czynność indyferentną z punktu widzenia praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Reasumując, ochrona zabytków na podstawie ogólnych przepisów prawa np. art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. Poz. 647 ze zm.*) nie może być skuteczna, ponieważ w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć (w sposób określony przez prawo), czy określony obiekt rzeczywiście jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.

Biorąc to wszystko pod uwagę, w ocenie Rzecznika, nagłym pozostaje (ze względu na tymczasowy charakter tych przepisów) problem braku jakiegokolwiek regulacji nakazującej informowanie o wpisie właścicieli nieruchomości określonych w art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. Właściciel, któremu nie doręczono zawiadomienia o wpisie, nie ma o nim żadnej wiedzy i w konsekwencji posługuje się danymi niezgodnymi z aktualnym stanem prawnym nieruchomości. W ocenie Rzecznika, właściciel nieruchomości powinien być niezwłocznie informowany o administracyjnym uznaniu jego nieruchomości za zabytek i pouczony o sposobie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Taka regulacja w szcążkowym, przynajmniej minimalnym stopniu zabezpieczyłaby interesy właściciela nieruchomości. W ocenie Rzecznika, niedopuszczalna jest sytuacja, w której właściciel nieruchomości dowiaduje się o wpisie do gminnej ewidencji zabytków dopiero na etapie postępowania o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bądź (co gorsza) postępowania o wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Ponadto, w w/w postępowaniach administracyjnych nie ma już możliwości kwestionowania legalności i zasadności wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) wnoszę o ponowne przeanalizowanie argumentów Rzecznika i podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uchwalenia przepisów prawnych zapewniających informowanie właścicieli nieruchomości określonych w art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. o dokonaniu wpisu do gminnej ewidencji zabytków. Proszę także o przekazanie Rzecznikowi bliższych wyjaśnień dotyczących założeń do nowego systemu ochrony zabytków w Polsce. Zakres, kierunek oraz przewidywany termin przygotowania wspomnianych przez Głównego Konserwatora Zabytków założeń nie pozostaje bowiem bez wpływu na działania interwencyjne Rzecznika podejmowane w zakresie obecnego statusu gminnej ewidencji zabytków.


Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich