



Hanna Wróblewska

Warszawa, dnia 17.07.24.

Informacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18,

Instytucja gminnej ewidencji zabytków w sposób kompleksowy została unormowana w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 poz. 840 ze zm.) oraz w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy, tj. w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 maja 2004 r., w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U Nr 124 poz. 1305). Zgodnie z przepisami zawartymi w tych aktach, gminna ewidencja zabytków została ukształtowana jako prowadzony przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zbiór kart adresowych zabytków znajdujących się na terenie gminy.

Do dnia 4 czerwca 2010 r. gminna ewidencja zabytków stanowiła formę dokumentowania zabytkowego zasobu znajdującego się na terenie gminy. Ponadto, zgodnie z art. 21 ww. ustawy, zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków należało uwzględniać przy sporządzaniu programów opieki nad zabytkami, a także, jak stanowił art. 19 ust. 1 pkt 2 – w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Trzeba podkreślić, że przepisy obecnie obowiązujące również przewidują obowiązek uwzględniania zabytków ujętych w ewidencji gminnej w ww. programach, a także w ustaleniach strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, strategii rozwoju ponadlokalnego, planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów odbudowy.

W dniu 5 czerwca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75 poz. 474). Na mocy przepisów tej noweli, zmieniającej, m.in., art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 poz. 977 ze zm.), a także art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), wojewódzki konserwator zabytków uzyskał kompetencje do uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektów budowlanych w postępowaniu o wydanie pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę, w odniesieniu do

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

obiektów i obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Tym samym organy ochrony zabytków uzyskały prawo do wypowiedzania się w przedmiocie możliwości realizacji inwestycji budowlanych przy ww. zabytkach.

Jednocześnie gminna ewidencja zabytków nie została wymieniona w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stając się tym samym w istocie nienazwaną formą ochrony zabytków. Formami takimi stały się natomiast ustalenia ochrony w decyzjach: o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o warunkach zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 7 pkt 4).

Ponadto, w sposób istotny zmieniono przepis art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w którym dodano ust. 5 stanowiący, iż w gminnej ewidencji zabytków winny znajdować się karty adresowe następujących zabytków (art. 22 ust. 5 ww. ustawy):

- 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.

Treść tego przepisu oznacza, iż w gminnej ewidencji zabytków znajdują się także obiekty i obszary nie wpisane do rejestru zabytków oraz nie ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W ramach ww. nowelizacji nie uchwalono przepisów określających tryb włączania kart do ewidencji wojewódzkiej i gminnej. W rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113 poz. 661), unormowano treść i wzór karty adresowej zabytków nieruchomych, a także (§ 18) ustalono, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. Przepisy te, w szczególności, nie przewidywały (i nie przewidują obecnie) wydawania decyzji ani postanowień w przedmiocie włączenia kart zabytków do ewidencji lub ich wyłączenia z ewidencji.

W związku z tym, Generalny Konserwator Zabytków, w piśmie z dnia 18 grudnia 2012 r., skierowanym do wojewódzkich konserwatorów zabytków, wskazał w szczególności, że opracowanie karty adresowej zabytku nie oznacza, iż zabytek został już ujęty w gminnej ewidencji zabytków. Do tego konieczne jest, zgodnie z przepisem § 18 ww. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dokonanie aktu włączenia karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków, co należy do kompetencji organu gminy, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Generalny Konserwator Zabytków podkreślił, że włączenie karty zabytku do ewidencji gminnej powinno mieć swój materialny wyraz w wydaniu przez właściwy organ gminy aktu o charakterze wewnętrznym, np. zarządzenia.

Ponadto, Generalny Konserwator Zabytków zwrócił uwagę, że choć przepisy

prawa nie przewidują *expressis verbis* obowiązku informowania właścicieli i posiadaczy zabytku o ujęciu go w gminnej ewidencji zabytków, to z uwagi na konsekwencje, jakie się z tym wiążą, pozostawienie ewidencji jako zbioru o zawartości ujawnionej wyłącznie organom administracji publicznej, kłóci się z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta jest ściśle związana z postulatem informowania obywateli o tych działaniach organów, które mają wpływ na ich prawa i obowiązki, a zwłaszcza skutkują szeroko rozumianymi ograniczeniami praw. W związku z tym, fakt włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków powinien być podany do publicznej wiadomości w sposób przyjęty w danej gminie.

Następnie, z dniem 19 października 2019 r., do ww. rozporządzenia wprowadzono przepisy zobowiązujące właściwe organy do informowania właścicieli lub posiadaczy zabytku albo nieruchomości, która przestała być zabytkiem o zamiarze włączenia karty ewidencyjnej lub adresowej zabytku do właściwej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty zabytku, o zamiarze wyłączenia karty zabytku z ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty.

Trzeba także wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, że czynności właściwych organów, polegające na włączeniu karty ewidencyjnej do wojewódzkiej ewidencji zabytków lub karty adresowej zabytku do ewidencji gminnej, a także na odmowie wyłączenia kart, podlegają kontroli sądów administracyjnych na podstawie 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Wyrokiem z dnia 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, Trybunał Konstytucyjny, po rozpatrzeniu pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionego postanowieniem z dnia 13 czerwca 2018 r., orzekł, iż art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków powoduje istotne ograniczenia w szczególności w zakresie korzystania z prawa własności, wiążące się z obowiązkiem uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Osłabienie ochrony własności, przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości.

Trybunał podkreślił, że ochrona zabytków jest niewątpliwie obowiązkiem państwa, znajdującym również uzasadnienie konstytucyjne. 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, w jak stwierdził Trybunał, 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.

Odnosząc się do treści ww. wyroku należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że dotyczy on wyłącznie tych zabytków, które do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków zostały wyznaczone przez organ gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków i nie były wcześniej ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skutkiem wyroku nie jest „automatyczne” usunięcie z gminnej ewidencji zabytków obiektów i obszarów wymienionych w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj. zabytków, których wyrok dotyczy bezpośrednio, ani, tym bardziej, zabytków pozostałych. Nie ulega jednakże wątpliwości, że ma on wpływ na czynności właściwych organów polegających na włączeniu karty adresowej zabytków, o których mowa w art. 22 ust. 5 pkt 3, do gminnej ewidencji zabytków lub na odmowie jej wyłączenia z tej ewidencji, a także na treść wyroków sądów administracyjnych rozpatrujących skargi na te czynności, które wyrok ten uwzględniają.

Przedmiotowy wyrok dotyczy wprawdzie wyłącznie zabytków wymienionych w art. 22 ust. 5 pkt 3, jednakże w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego ustalono, że projektowana nowelizacja w sposób całościowy obejmie problematykę ewidencji i rejestru zabytków. W związku z tym, w zakresie możliwych rozwiązań, pod uwagę wzięto następujące warianty unormowania instytucji:

a) pozostawienie gminnej ewidencji zabytków jako nienazwanej formy ochrony konserwatorskiej i podstawy do m.in. uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektów budowlanych w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, przy uzupełnieniu przepisów ustawy o normy zawierające możliwość zaskarżenia czynności włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także karty adresowej zabytku nie ujętego wcześniej w ewidencji wojewódzkiej do gminnej ewidencji zabytków oraz czynności polegającej na odmowie wyłączenia kart z ewidencji. Uprawnienie to, w tym wariantcie nie byłoby jednakże realizowane w postępowaniu administracyjnym, lecz w formie umotywowanych zarzutów, wnoszonych do organu, który dokonał czynności. W razie podtrzymania przez organ swojego stanowiska, uprawnionym przysługiwałoby prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, tak, jak jest to obecnie. Wariant ten zakłada także wprowadzenie norm przewidujących uznanie obiektów i obszarów, których karty zostały już włączone do właściwej ewidencji, za ujęte w tych ewidencjach, przy czym określone podmioty mogłyby skorzystać z możliwości złożenia wniosku o wyłączenie karty z ewidencji. Karta adresowa zabytku nieruchomości ujętego w ewidencji wojewódzkiej byłaby obligatoryjnie włączana do ewidencji gminnej.

W opracowywanych wstępnie przepisach przewidywano także etap informowania właścicieli i posiadaczy zabytków przez właściwe organy o zamiarze włączenia/wyłączenia karty ewidencyjnej zabytku do/z właściwej ewidencji, co oznaczałoby możliwość przedstawienia przez uprawnione podmioty swojego stanowiska w sprawie.

Ponadto, w ramach tego wariantu w przepisach ustawy zostałyby zawarta delegacja do wydania przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego rozporządzenia określającego szczegółowy tryb włączania kart zabytków do ww. ewidencji, w tym treści zawiadomień.

Instytucja wpisu do rejestru zabytków w tym wariantcie pozostawałaby bez zmian, przy założeniu, że karta ewidencyjna i karta adresowa zabytków wpisanych do rejestru byłyby włączane do właściwych ewidencji obligatoryjnie. Wojewódzki konserwator zabytków, dokonując oceny w zakresie zasadności wpisania zabytku do rejestru (i nie ograniczania się do włączenia jego karty do ewidencji wojewódzkiej), kierowałby się koniecznością zapewnienia zabytkowi szczególnej ochrony zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami. Ochrona ta wyraża się w możliwości wydania nakazu przeprowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich i robót budowlanych (art. 49 ust. 1 ustawy), obowiązku uzyskania pozwoleń konserwatorskich (art. 36 ust. 1 pkt 1-4 i pkt 6-10), a także stosowania przepisów dotyczących działań podjętych bez pozwoleń lub niezgodnie z warunkami w nich określonymi, w tym przepisów o administracyjnych karach pieniężnych.

Według opinii legislatora wariant ten może okazać się niewystarczający dla wypełnienia postulatów sformułowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego;
b) przekształcenie gminnej ewidencji zabytków w swego rodzaju „gminny rejestr zabytków”, z pozostawieniem wojewódzkiej ewidencji zabytków jako sposobu

dokumentowania zasobu zabytkowego. W ramach tego wariantu zakłada się prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie wpisu zabytku do gminnej ewidencji zabytków, zakończonego wydaniem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji administracyjnej, przy czym odwołania od takich decyzji rozpatrywałoby samorządowe kolegium odwoławcze. Wpis zabytku do gminnej ewidencji stanowiłby podstawę do uzgadniania przez organy ochrony konserwatorskiej określonych decyzji (w tym o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, a decyzji o pozwoleniu na budowę i rozbiórkę).

W ramach tego wariantu konieczne będzie, w szczególności, określenie kryteriów, jakie powinny spełniać obiekty i obszary wpisane do gminnej ewidencji zabytków, a w jakich przypadkach zabytek powinien zostać wpisany do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, tj. wprowadzenie norm określających zasady i sposoby wartościowania zabytków. W kontekście tych przesłanek konieczne będzie także wprowadzenie przepisów normujących zakres ochrony zabytków ujętych w poszczególnych ww. zbiorach. Niezbędne będzie także przyjęcie przepisów przejściowych, zapewniających ochronę zabytkom już ujętym w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków. Uznanie takich zabytków za wpisane do nowej gminnej ewidencji zabytków no mocy przepisu ustawy, budzi poważne wątpliwości.

Przyjęcie tego wariantu niewątpliwie będzie spełniało postulaty, jakie postawiono w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, niemniej będzie oznaczało w istocie znaczną przebudowę systemu ochrony zabytków. Aktualnie w Departamencie Ochrony Zabytków MKiDN prowadzone są prace analityczne skupione na tym wariantcie oraz rozważana jest praca nad zmianą ustawy.

z up. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Sekretarz Stanu

Bożena Żelazowska