



KANCELARIA SENATU

**BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI**

BADK.DPK.133.95.2018 MR

Warszawa, dnia 21 listopada 2018 r.

<b>P9-56/18</b>	Data wpływu petycji 25 września 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 8 listopada 2018 r.

## **OCHRONA ZABYTKÓW I OPIEKA NAD ZABYTKAMI**

### **TEMAT**

### **WPIS DO GMINNEJ EWIDENCJI ZABYTKÓW**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja zbiorowa

Grupa obywateli.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie przyznania dotacji, możliwości wykupu i zniesienia obciążeń publiczno-prawnych dotyczących zabytków oraz procedury ustalenia, czy dany obiekt z uwagi na zabytkowość ma podlegać ochronie poprzez wpis do gminnej ewidencji zabytków.

**UZASADNIENIE WNOSZACYCH PETYCJE:**

Autorzy petycji podnoszą, że w obecnym stanie prawnym, wpisu do gminnej ewidencji zabytków dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w trybie zarządzenia lub pisma ogólnego wewnętrznego, bez obowiązku powiadamiania stron o wydaniu takiego zarządzenia oraz wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do ewidencji zabytków, ograniczając się jedynie do publikacji zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w Biuletynie Informacji Publicznej. W petycji podniesiono, że przedmiotowa regulacja nie zapewnia możliwości osobie zainteresowanej brania czynnego udziału w procedurze rejestrowej, a faktycznie w sprawie wpisu nieruchomości do ewidencji zabytków nie przeprowadza się właściwego postępowania administracyjnego.

Zdaniem autorów petycji, obecne przepisy godzą w gwarancje konstytucyjne ochrony prawa własności, tym bardziej, że zarządzenie o wpisie (o ile zostanie wydane) formalnie nie zawiera uzasadnienia, tworzy się jedynie tzw. „kartę zabytku”, czyli opis stanu istniejącego obiektu, nie ma zaleceń konserwatorskich wobec nieruchomości, a z wpisu nieruchomości do ewidencji zabytków nie wynika, co w istocie jest przedmiotem ochrony. Ponadto w petycji podkreślono, że ochrona zabytków jest celem publicznym, a ten cel w postaci ponoszenia kosztów utrzymania i remontu obiektów uznanych za zabytki spoczywają na właścicielach nieruchomości, pomoc od państwa jest iluzoryczna.

Autorzy petycji wnoszą o:

1) objęcie pełnym postępowaniem administracyjnym wpisu nieruchomości zabytkowej do gminnej ewidencji zabytków, tak by wpis był decyzją administracyjną i określał organ odwoławczy, a w uzasadnieniu określał, co jest przedmiotem ochrony i jakie są zasady ochrony,

2) wprowadzenie zasady by wpis nieruchomości do ewidencji zabytków zawierał dodatkowo opis przedmiotu ochrony i zasady tej ochrony,

3) zwolnienie nieruchomości wpisanych do ewidencji zabytków z podatku od nieruchomości,

4) udzielenie ustawowej 50% bonifikaty od opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości albo ustalenie opłat o 50% niższych od ustalonych przez gminę,

5) wprowadzenie obowiązku wpisania informacji o wpisie nieruchomości do ewidencji zabytków i rejestru zabytków oraz ewidencji gruntów lub budynków,

6) wprowadzenie obowiązku wpisania informacji o wpisie do ksiąg wieczystych,

7) wprowadzenie zwolnienia lub ulgi w opłacie z tytułu renty planistycznej oraz obowiązku nabycia przez organ nieruchomości „zabytkowej” na wniosek właściciela tej nieruchomości po cenie rynkowej,

8) wprowadzenie możliwości wydawania decyzji lokalizacji celu publicznego na obszarze Parku Kulturowego do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

9) unieważnienie uchwał o utworzeniu parku kulturowego w przypadku nie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie 2–3 lat, oraz

10) rozważenie stosowania przepisów o ochronie zabytków przy ustanowieniu pomnika historii.

Do petycji dołączono projekt zmian ustaw związanych z ochroną i utrzymaniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków.

#### **STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami** (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.) w **art. 9** stanowi, że do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.

Do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku (ust. 2).

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 (ust. 3).

Informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru oraz o ostatecznym zakończeniu tego postępowania wojewódzki konserwator zabytków przekazuje niezwłocznie właściwemu staroście (ust. 3a).

Informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru do czasu ostatecznego zakończenia tego postępowania podaje się do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się zabytek, a ponadto w siedzibie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się zabytek (ust. 3b).

Zgodnie z ust. 4 przepisu, wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie decyzji o wpisie do rejestru tego zabytku.

Decyzja o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, stanowi podstawę wpisu w katastrze nieruchomości (ust. 5).

Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 6).

Wpisy, o których mowa w ust. 4 i 5, są wolne od opłat (ust. 7).

Zgodnie z treścią **art. 15** ust. 1 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice.

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może złożyć taki wniosek po uzyskaniu opinii Rady Ochrony Zabytków (ust. 2).

Cofnięcie uznania zabytku nieruchomego za pomnik historii następuje w trybie przewidzianym dla jego uznania (ust. 3).

Przepis **art. 16** stanowi, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (ust. 1a).

Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia (ust. 2).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy (ust. 3). W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem (ust. 4).

Zgodnie z ust. 5, park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony. Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (ust. 6).

Przepis **art. 17** ust. 1 stanowi, że na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

- 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego;
  - 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
- 4) składowania lub magazynowania odpadów.

Zgodnie z **art. 18** ust. 1 ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, 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, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

W koncepcji, strategiach, analizach, planach i studiach, w szczególności:

- 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak

najlepszego stanu;

3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

W decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego uwzględnia się w szczególności ochronę (**art. 19** ust. 1a):

- 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Generalny Konserwator Zabytków prowadzi krajową ewidencję zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków (**art. 22** ust. 1).

Wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa (ust. 2).

Włączenie karty ewidencyjnej zabytku ruchomego niewpisanego do rejestru do wojewódzkiej ewidencji zabytków może nastąpić za zgodą właściciela tego zabytku (ust. 3).

Wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku (**art. 49** ust. 1).

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, wynikający z prawa własności, albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku (ust. 1a).

Wykonanie decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych w Prawie budowlanym (ust. 2).

W przypadku wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję określającą wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz termin wymagalności tej wierzytelności (ust. 3).

Wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na tej nieruchomości, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 3. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie może być dokonane przez złożenie wniosku i decyzji do zbioru dokumentów (ust. 4). Przepisu tego nie stosuje się do zabytków nieruchomych stanowiących własność Skarbu Państwa (ust. 5).

Wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wojewoda, w porozumieniu z Generalnym Konserwatorem Zabytków, może, w drodze decyzji, umorzyć w całości, w części lub rozłożyć na raty – jeżeli stwierdzono nieściągalność wierzytelności lub jej ściągnięcie spowoduje znaczny uszczerbek dla sytuacji materialnej osoby lub jednostki posiadającej tytuł prawny do nieruchomości (ust. 6).

Wykreślenie hipoteki przymusowej z księgi wieczystej następuje na wniosek wojewody na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 6. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, wniosek i decyzję składa się do zbioru dokumentów (ust. 7).

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) w **art. 73** ust. 4 stanowi, że ustalone opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obniża się o 50%, jeżeli nieruchomość gruntowa została wpisana do rejestru zabytków. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę.

Zgodnie z ust. 6 przepisu, właściwy organ wypowiada udzieloną bonifikatę, jeżeli osoba, której oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste, przed upływem 10 lat, licząc od dnia ustanowienia tego prawa, dokonała jego zbycia lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty.

**Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.) w **art. 7** ust. 1 pkt 6 stwierdza, że zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków,

z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), w **art. 36** ust. 4 stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Zgodnie z **art. 62** ust. 2 ustawy, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

**Naczelnny Sąd Administracyjny** 13 czerwca 2018 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, w którym zakwestionował konstytucyjność art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków – w zakresie, w jakim ogranicza on prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego (sygn. akt II OSK 2781/17). NSA podał w wątpliwość, czy poziom ochrony zapewnianej właścicielowi spełnia konstytucyjne i konwencyjne standardy, zagwarantowane w art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się 30 października 2018 r. do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (P 12/18).

W listopadzie 2016 r. TK umorzył postępowanie w podobnej sprawie ze skargi konstytucyjnej, do którego przystąpił RPO (SK 3/15) wobec uznania, że skarżąca nie powołała adekwatnych wzorców konstytucyjnych.

**W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego** utworzono zespół do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków, który zapowiedział, że nowelizacja przepisów przewiduje:

1) wprowadzenie obowiązku zawiadamiania właściciela zabytku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków o włączeniu zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz o wyłączeniu zabytku z ewidencji,



2) wprowadzenie obowiązku zawiadamiania właściciela zabytku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o włączeniu zabytku do gminnej ewidencji zabytków oraz o wyłączeniu zabytku z ewidencji,

3) dodanie przepisu, że porozumienie organu prowadzącego gminną ewidencję zabytków z wojewódzkim konserwatorem zabytków co do ujęcia w ewidencji zabytku, który nie jest wpisany do rejestru zabytków ani nie został włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków, ma formę pisemną, a stanowisko wojewódzkiego konserwatora o zasadności włączenia zabytku do ewidencji wymaga szczegółowego uzasadnienia.

OPRACOWAŁA

Monika Ruszczyk

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz