

## Gminna ewidencja zabytków – tryb oraz konsekwencje dokonania wpisu

Inwestor decydujący się na realizację przedsięwzięcia dotyczącego zabytku nieruchomości musi liczyć się z dodatkowymi obowiązkami, zarówno na samym etapie postępowania administracyjnego poprzedzającego proces budowy, jak również w trakcie realizacji inwestycji. W ostatnim czasie usłyszeć można było jednak o sytuacjach, w których przedsiębiorcy dopiero po podjęciu decyzji o realizacji przedsięwzięcia, w szczególności po nabyciu niezbędnych nieruchomości, dowiadawali się o tym, iż znajdujące się na nich budynki lub inne naniesienia mają charakter obiektów zabytkowych.

Zajście opisanej powyżej sytuacji nie zawsze spowodowane musiało być brakiem należytej staranności w działaniach danego przedsiębiorcy – dewelopera, lecz wiązać mogło się z objęciem danego obiektu ochroną konserwatorską, w specyficznej formie, jaką na gruncie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej „u.o.z.”) jest dokonanie wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż przed wejściem w życie nowelizacji u.o.z. w 2010 r. ewidencja zabytków prowadzona była wyłącznie dla celów wewnętrznych i porządkowych. Stanowiła podstawę do sporządzenia gminnych programów opieki nad zabytkami i nie mogła stanowić samodzielnej podstawy do kształtowania sytuacji prawnej. Z wejściem w życie nowelizacji u.o.z. w 2010 r. w zasadniczy sposób zmienił się charakter prawny gminnej ewidencji zabytków, stała się ona prawną formą ochrony zabytków, pomimo iż nie została wymieniona wprost w katalogu tych form zawartym art. 7 u.o.z.

W obecnym stanie prawnym, z dokonaniem wpisu danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków, wiążą się konsekwencje mające charakter władczego wkroczenia w zespół uprawnień właścicielskich:

a) obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków podlegają uzgodnieniom konserwatorskim na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy (art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),

b) obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków podlegają uzgodnieniom konserwatorskim na etapie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę (art. 39 ustawy prawo budowlane).

Okoliczność, iż dany obiekt znajduje się w gminnej ewidencji zabytków, może stanowić jednocześnie samodzielną podstawę do objęcia tegoż obiektu dalej idącą ochroną konserwatorską m.in. w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1 oraz 1a) u.o.z.).

Wspomniana specyfika omawianej formy ochrony zabytków wiąże się z brakiem skorelowania procedury, trybu dokonywania wpisu do gminnej ewidencji zabytków z wskazanymi powyżej istotnymi konsekwencjami z niego wypływającymi. Organ prowadzący ewidencję zabytków (wójt burmistrz, prezydent miasta) nie jest bowiem w świetle u.o.z. zobowiązany do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie dokonania wpisu danego obiektu do ewidencji, a co za tym idzie nie wydaje w powyższej sprawie żadnej decyzji administracyjnej. Lakoniczna regulacja u.o.z. w powyższym zakresie nie przewiduje w istocie jakiegokolwiek obowiązku organu w zakresie informowania zainteresowanych stron, w tym przede wszystkim właściciela nieruchomości, o podjętych czynnościach zmierzających do dokonania wpisu do ewidencji, ani nawet o samym dokonaniu wpisu. Uregulowana w art. 22 ust. 5 u.o.z. procedura sprowadza się do „wyznaczenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”, w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, obiektu, który ma podlegać wpisowi. Praktyka stosowania powyższych przepisów przez organy ochrony zabytków nie jest jednolita. W niektórych gminach wpis do gminnej ewidencji zabytków ma wyłącznie charakter czynności materialno technicznej, w innych wiąże się z wydaniem przez wójta

(burmistrza, prezydenta miasta) stosownego zarządzenia; w każdym jednak przypadku, działania te podejmowane są bez jakiegokolwiek udziału osób zainteresowanych a często również bez ich wiedzy. Co więcej, z wypowiedzi organów ochrony zabytków prezentowanych przy okazji postępowań sądowych dotyczących sporów na tle stosowania analizowanych przepisów, wynika, iż dokonanie wpisu do ewidencji gminnej, w opinii tychże organów, nie musi zostać poprzedzone szczegółową analizą spełnienia przez dany obiekt przesłanek pozwalających na jego zakwalifikowanie na gruncie art. 3 ust. 1 i ust. 2 u.o.z. do kategorii obiektów zabytkowych.

W tak ukształtowanym stanie prawnym dodatkowym wyzwaniem dla inwestorów stała się występująca w niektórych gminach praktyka tzw. wpisów interwencyjnych, polegających na dokonaniu wpisu danego obiektu do ewidencji w reakcji na zmianę jej właściciela i/lub ogłoszenie względem niej planów inwestycyjnych wiążących się z potencjalnym dokonaniem przekształceń znajdujących się na niej naniesień.

Dalszą konsekwencją przyjętego w u.o.z. trybu dokonywania wpisu do gminnej ewidencji zabytków jest istotnie ograniczony zakres dostępnych środków kwestionowania zasadności dokonania takiego wpisu. W istocie, właściciel obiektu wpisanego do gminnej ewidencji zabytków, uprawniony jest wyłącznie do wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na „inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej” (ewentualnie skargi na zarządzenie, jeżeli zostało wydane), po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a.). Analiza orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych na gruncie omawianych przepisów prowadzi do wniosku, iż kierunkiem obrony właściciela nieruchomości kwestionującego zasadność wpisu danego obiektu do gminnej ewidencji budynków może być nie tylko wskazywanie na uchybienia natury formalnej przy dokonywaniu wpisu (w szczególności brak uzgodnienia z konserwatorem wojewódzkim), lecz również kwestionowanie podstaw materialnych wpisu, tj. wskazywanie na brak wystarczających przesłanek do uznania danego obiektu za zabytek w świetle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 i ust. 2 u.o.z.

Na zakończenie warto również wskazać, iż uregulowanie dotyczące procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków stało się przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, który w prze-

ślanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego piśmie wskazywał na problem braku ich zgodności z Konstytucją RP oraz na konieczność podjęcia prac nad nowelizacją u.o.z. w powyższym zakresie.

*Piotr Rusin*

*Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych  
Miller Canfield, W.Babicki, A.Chełchowski  
i Wspólnicy sp. k.*

R E K L A M A




# Renewable energy construction in Poland 2014

Development forecasts  
and planned investments

230114

For more information on the report, ■ tel. /48/ 12 618 90 30 ■ fax /48/ 12 618 90 08  
contact us directly: ■ e-mail: [moreinfo@pmrcorporate.com](mailto:moreinfo@pmrcorporate.com)



# Municipal register of historical monuments – procedure for making entries and their consequences

An investor that decides to pursue a project concerning an immovable historical monument has to take into account additional requirements they must meet at the stage of administrative procedure before commencing construction and at the time when the investment project is underway. However, it has been the case recently that developers have become aware that buildings and other structures located on their real property are historical monuments only after the decision to launch a given project is made, in particular after they have purchased the required real property.

Such situations are not always caused by lack of due diligence on the part of the developer, but could result from the fact that such a historical monument has been placed under a specific form of conservator's protection, i.e. it has been entered in the municipal register of historical monuments under the Historical Monuments Protection and Conservation Act of 23 July 2003 ("Protection and Conservation Act").

At the beginning, it is worth noting that before the amendment to the Protection and Conservation Act entered into force in 2010, the register of historical monuments was kept solely for internal and organisational purposes. It was the basis for development of municipal historical monument conservation plans and could not, by itself, determine the legal status. Once the amendment to the Protection and Conservation Act became effective in 2010, the legal nature of the municipal register of historical monuments changed substantially – it became the legal form of historical monument protection despite the fact that it is not specified directly in the list of such forms set forth in Art. 7 of the Protection and Conservation Act.

Under the current legal framework, entry of a given building to a municipal register of historical monuments triggers a number of consequences involving an authoritative encroachment on proprietary rights:

a) buildings entered in the municipal register of historical monuments are subject to arrangements with conservators at the stage of proceedings concerning zoning conditions (Art. 53.4.2 of the Act on Spatial Planning and Development),

b) buildings entered in the municipal register of historical monuments are subject to arrangements with conservators at the stage of building or demolition permit (Art. 39 of the Building Law).

The fact that a given building is entered in the municipal register of historical monuments may itself be the basis for placing that building under broader conservator's protection, including under a local development plan or a zoning permit (Art. 19.1 and 19.1a) of the Protection and Conservation Act).

The specific nature of that form of protection of historical monuments lies in inconsistency between procedures, rules for making entries in the municipal register of historical monuments and consequences related to such entry. Under the Protection and Conservation Act, the authority keeping the register of historical monuments (village head, mayor, city president) is not required to conduct administrative proceedings concerning entering a given building in the register, therefore it does not issue any relevant administrative decision. Such terse regulations of the Protection and Conservation Act in that area in fact do not impose any obligation on the authority to notify the interested parties, in particular the owner of the real property, of any steps taken to enter a building to the register or even of the fact that such entry has been made. The procedure specified in Art. 22.5 of the Protection and Conservation Act only involves "identification by the village head (mayor or city president)", in consultation with the provincial historical monument conservator, of a building to be entered in the register. In practice,

authorities responsible for protection of historical sites do not follow these regulations uniformly. In some municipalities, making an entry in the municipal register of historical monuments is merely a technical formality, while in others it requires a relevant order to be issued by the village head (mayor or city president). In either case, these actions are taken without the participation of the parties interested, and often the parties interested are not aware of such actions. Moreover, what is suggested by the statements of historical monument conservation authorities made in court proceedings concerning disputes related to the application of the regulations in question is that making an entry in the municipal register – in their opinion – does not require a prior detailed analysis of whether a given building has the features that would qualify it as a historical monument under Art. 3.1 and Art. 3.2 of the Protection and Conservation Act.

In this legal framework an additional challenge for investors is the practice of making so called intervention entries, seen in some municipalities. The practice involves entering a given building to the register in response to a change of its owner and/or announcement of investment plans concerning that building and involving potential alterations of associated structures.

Another consequence of the procedure for making entries in the municipal register of historical monuments, as specified in the Protection and Conservation Act, is that the range of available remedies for questioning the legitimacy of an entry is significantly limited. In fact, the owner of a building entered in the municipal register of historical monuments only has the right to make a complaint to the provincial administrative court on "other act or action related to public administration" (or potentially a complaint against an order, if any such order has been issued), if the prior request of that authority to remedy the breach has proven ineffective (Art. 101.1 of the Act on Municipal Self-Governments, and Art. 3.2.4 of the Administrative Procedures Law in conjunction with Art. 50.1 of the Administrative Procedures Law). An analysis of rulings made by administrative courts based on the regulations in question leads to a conclusion that defence of a real property owner questioning the legitimacy of entering a given building to the municipal building register may involve not only identifying the lack of form in making the entry (in particular lack of consultations with the provincial conservator), but also questioning the substantive

merits of an entry, i.e. showing that there are insufficient reasons for a given building to be deemed a historical monument under the definition set forth in Art. 3.1 and Art. 3.2 of the Protection and Conservation Act.

To conclude, it is worth noting that the regulations governing the procedure for

making entries in the municipal register of historical monuments drew the attention of the Polish Ombudsman, who sent a letter to the Minister of Culture and National Heritage presenting the problem of their inconsistency with the Constitution of the Republic of Poland and showing the need to

start working on relevant amendments to the Protection and Conservation Act.

*Piotr Rusin*

*Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych*

*Miller Canfield, W.Babicki, A.Chełchowski i*

*Wspólnicy sp. k.*

## A D V E R T I S I N G



# Railway construction sector in Poland 2014

Development forecasts for 2014-2019



For more information on the report, ■ tel. /48/ 12 618 90 30 ■ fax /48/ 12 618 90 08  
contact us directly: ■ e-mail: [moreinfo@pmrcorporate.com](mailto:moreinfo@pmrcorporate.com)

131213