

O C H

R O N

A nr 2 Z A

B 2022 Y T

K Ö W

2 (281) LXXV

Anna Fogel*

Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego

The obligation to take the provisions of the local land use plan into account when issuing conservation permits

Anna Fogel, *Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego*, „Ochrona Zabytków” 2022, nr 2, s. 141–149.

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza prawnego zagadnienia, dotyczącego zakresu, w jakim wojewódzki konserwator zabytków, wydając pozwolenie konserwatorskie określone w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, związany jest ustaleniami planu miejscowego. Potrzeba takiej analizy wynika z trudności w określeniu reżimu prawnego w sytuacji nałożenia się form ochrony zabytków nieruchomych, jakimi są wpis do rejestru i ustalenia w planie miejscowym. Podjęta tematyka ma na celu wskazanie reguł interpretacyjnych, które pomogą ujednoczyć praktykę organów administracji w tym zakresie.

Słowa kluczowe

zabytki nieruchome, rejestr zabytków, plan miejscowy

Abstract

The subject of the article is the analysis of the legal issue concerning the extent to which voivodeship conservators of monuments are bound by the determinations of local land use plans when issuing conservation permits as specified in Art. 36 of the Act on the Protection and Care of Historical Monuments. The need for such an analysis arises from the difficulty in establishing the legal regime in the case of overlapping forms of protection of immovable monuments, namely their registration and the arrangements from the land use plan. The subject matter addressed has the objective of specifying the rules of interpretation which will help standardize the practice of the administrative authorities in this respect.

Keywords

immovable monuments, register of monuments, land use plan

* Narodowy Instytut Dziedzictwa
ORCID: 0000-0002-8378-727X
e-mail: fogel.nauka@gmail.com.

Wstęp

System ochrony zabytków w Polsce obejmuje różne kategorie i rodzaje zabytków. Jeśli chodzi o zabytki nieruchome, to mogą być one objęte poszczególnymi formami ochrony, wskazanymi w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 840, dalej jako: u.o.z.o.z.), a formy te często mogą się nakładać, obejmując ten sam obszar. Co do zasady nie mają one bowiem wobec siebie charakteru konkurencyjnego, lecz uzupełniający. Jednocześnie zdarza się, że same przepisy prawa wymagają tego, by dany zabytek objęty był więcej niż jedną formą ochrony¹. Dotyczy to właściwie wszystkich form ochrony zabytków, wskazanych w u.o.z.o.z. Powstaje wówczas problem jednoznacznego określania reżimu prawnego, jaki powinien być uwzględniony w toku indywidualnych postępowań dotyczących poszczególnych obiektów lub obszarów.

Szczególne wątpliwości interpretacyjne dotyczą sytuacji, gdy dany obszar – lub rzadziej obiekt – objęty jest ochroną zarówno poprzez wpis do rejestru zabytków, jak i ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej jako: plan miejscowy).

Zasadne jest więc podjęcie zagadnienia, w jakim zakresie ustalenia zawarte w planie miejscowym wiążą wyspecjalizowany organ administracji, jakim jest wojewódzki konserwator zabytków, przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego. Jest to bowiem kwestia problematyczna, dotycząca zarówno skuteczności postępowania administracyjnego, jak i kompetencji administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony zabytków. Analizy tej dokonuję, stosując metodę formalno-dogmatyczną – polegającą na badaniu norm prawnych i ich interpretacji, z wykorzystaniem zarówno wykładni językowej, jak i systemowej. Sięgam przy tym również do orzecznictwa sądów administracyjnych.

Ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony zabytków

Zgodnie z art. 4 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 503 ze zm. – dalej jako: u.p.z.p.) w planie miejscowym gmina określa przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Ustalenia te, będąc powszechnie obowiązującymi przepisami jako zawarte w akcie prawa miejscowego, kształtują sposób wykonywania prawa własności. Elementem obowiązkowym planów miejscowych są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej². Ustalenia w zakresie ochrony zabytków zawarte w planie miejscowym stanowią, zgodnie z katalogiem zawartym w art. 7 u.o.z.o.z., jedną z form ochrony zabytków. Wskazuje to na autonomiczny charakter takiego władczego działania administracji samorządu gminnego, niezależny od utworzenia pozostałych form ochrony zabytków. To gmina, wyposażona we władztwo planistyczne oraz sądową ochronę tej prerogatywy, odgrywa tu podstawową rolę³. Ustalenia zawarte w planie miejscowym w zakresie ochrony zabytków mogą obejmować zarówno ustalenia wobec konkretnych obiektów, jak i wyznaczenie strefy ochrony konserwatorskiej. W przypadku wyznaczenia strefy ochrony konserwatorskiej precyzyjnie i jednoznacznie muszą być określone jej granice, a także reżim prawny obowiązujący w danej strefie, poprzez określenie nakazów, zakazów i ograniczeń. Może to w szczególności dotyczyć parametrów zagospodarowania, takich jak wysokość zabudowy, jej intensywność, ale również kąt nachylenia dachów czy też ich kolorystyka i materiały budowlane,

¹ Jacek Brudnicki, *Problematyka zakresu ochrony konserwatorskiej zabytków wpisanych do rejestru zabytków, podlegających równocześnie ochronie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu*, red. Marlena Jankowska, Paulina Gwoździewicz-Matan, Piotr Stec, Warszawa 2020.

² Maciej J. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 74–78.

³ Mariusz Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2, s. 11.

z jakich mogą być wykonane. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny (dalej jako: NSA) w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 roku, II OSK 2970/17, wyznaczenie strefy ochrony konserwatorskiej zależy od potrzeb ochrony zabytków, zidentyfikowanych w toku procedury planistycznej, i nie może być dowolne (tak też: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 roku, II OSK 731/15).

Jest to więc odmienny sposób ochrony zabytków niż wpis do rejestru zabytków, dokonywany w formie decyzji administracyjnej. W decyzji tej nie określa się katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń ani też dopuszczalnych działań, jakie mogą być podejmowane w odniesieniu do zabytków, pozostawiając wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków kompetencję dookreślenia ochrony zabytku w przypadku planowanej ingerencji w zabytek w toku procesów inwestycyjnych.

Zapewnieniu prawidłowości ujęcia adekwatnej ochrony zabytków w planie miejscowym służy przede wszystkim wymóg uzgadniania jego projektu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Podmioty uzgadniające w sprawach leżących w ich zakresie działania są bowiem bardziej kompetentne do oceny projektu niż organ stanowiący. Posiadają one nie tylko odpowiedni zasób wiedzy, ale i doświadczenia. Pozwala to na zastosowanie w regulacjach uchwał rozwiązań optymalnych, uwzględniających specyfikę poszczególnych dziedzin⁴. Zakres uzgodnienia dotyczy przy tym nie tylko obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków, ale i kwestii kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 17 pkt 6b tiret ósmy u.p.z.p. i art. 20 u.o.z.o.z.).

Pozwolenie konserwatorskie jako instrument ochrony zabytków

Ochronie zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru w procesach inwestycyjnych oraz innych indywidualnych działaniach mogących wpływać na taki zabytek służy instytucja pozwolenia wydawanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, określona w art. 36 u.o.z.o.z. (dalej jako: pozwolenie konserwatorskie). Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia konserwatorskiego jest postępowaniem odrębnym, niezależnym od innych postępowań, w szczególności postępowania o wydanie pozwolenia na budowę albo zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. W wielu przypadkach warunkuje ono jednak pozytywne wydanie innych decyzji administracyjnych zezwalających na ingerencję w zabytek. Pozwolenie konserwatorskie stanowi władcze działanie organu administracji i jest wydawane w formie decyzji administracyjnej, odpowiadającej treści art. 107 Kodeksu prawa administracyjnego (dalej jako: k.p.a.).

Pozwolenie konserwatorskie, będące aktem stosowania prawa, ma na celu każdorazowo dookreślenie potrzeb ochrony danego zabytku. Katarzyna Zalaśńska i Kamil Zeidler zaliczają ten akt do instrumentów nadzoru prewencyjnego – a więc tych kompetencji władczych, które mają zapobiegać stanom zagrożenia dla zabytku⁵.

Zarówno w doktrynie prawnej, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma jednolitego stanowiska, czy wojewódzki konserwator zabytków, wydając pozwolenie konserwatorskie, działa w warunkach uznania administracyjnego⁶ (tak m.in. wyroki NSA z dnia 16 marca 2021 roku, II OSK 929/20, z dnia 30 października 2018 roku, II OSK 2589/16, oraz z 4 września 2015 roku, II OSK 135/14), który to pogląd jest przeważający i który podzielam, czy też w warunkach tzw. luzu decyzyjnego. Nie budzi jednak wątpliwości, że nie jest to tzw. decyzja związana. W art. 36 u.o.z.o.z. zawarty został zamknięty katalog przypadków, w jakich wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie, zgodnie z art. 36, ust. 3 u.o.z.o.z., może ponadto określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Ustawodawca nie określił jednak, jakimi przesłankami powinien kierować się wojewódzki konserwator zabytków przy rozpoznawaniu sprawy. Organ ten powinien zatem, zgodnie ze swoimi kompetencjami,

⁴ Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 283–284.

⁵ Katarzyna Zalaśńska, Kamil Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 94.

⁶ Por. Anna Michalak, Artur Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 203.

realizować cel, jakim jest ochrona wartości zabytkowej danego obiektu lub obszaru, uwzględniając zarazem słuszny interes strony. Ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniu, jaki wpływ konkretna inwestycja będzie miała na chronione wartości danego obszaru zabytkowego (tak: wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2012 roku, II OSK 1441/11)⁷. Ochrona zabytków jest bowiem szczególną i unikatową dziedziną, w której występują nie tylko różne rodzaje zabytków, prezentujące każdorazowo wartości o odmiennym nasileniu, ale właściwie każdy zabytek stanowi osobny przypadek, do którego trzeba dopasować odpowiednie, specjalne podejście. Tym samym postulat stabilizacji stanu prawnego za pomocą precyzyjnie określonych norm porządkujących system prawny ochrony zabytków i umożliwiający sposobność przewidzenia każdego rozstrzygnięcia należy ocenić jako niemożliwy do realizacji⁸. Decyzja wydawana na podstawie uznania administracyjnego podlega ocenie sądu administracyjnego jedynie od strony formalno-prawnej, tj. czy decyzja została wydana z zachowaniem reguł postępowania administracyjnego. Kontroli sądu administracyjnego poddana jest spójność argumentacji przytoczonej w rozstrzygnięciu indywidualnym, opartym na uznaniu administracyjnym. Należy podzielić pogląd, że u.o.z.o.z. oraz k.p.a. stwarzają jedynie warunki formalne wydawania tej decyzji przez konserwatorów zabytków. Jak wskazuje Kamil Zeidler, podstawę wydawania tej decyzji w warstwie merytorycznej stanowi zatem „teoria konserwatorska”⁹. Natomiast Janusz Sługocki podnosi, że ustawodawca zakłada, że wojewódzki konserwator zabytków w procesie decyzyjnym powinien odnosić się nie tyle do norm prawnych, których nie udało się prawodawcy jednoznacznie sformułować, ile do swojej wiedzy i doświadczenia zawodowego¹⁰.

Dla zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. nie jest konieczne, by nieruchomości, przy której mają być prowadzone prace wymagające pozwolenia, była wpisana do rejestru zabytków indywidualnie¹¹, gdyż konserwator jest wyspecjalizowanym i uprawnionym organem do tego, by w ramach własnej kompetencji stwierdzić, że prace lub roboty, które mają być wykonane, ingerują w układ urbanistyczny lub zespół historyczny wpisany do rejestru wpisem obszarowym¹². Można mieć do czynienia chociażby z zaburzeniem architektonicznej jednorodności, obniżeniem wartości artystycznej, którą niesie za sobą nie pojedynczy budynek, ale właśnie cały zespół lub układ. Chodzi tu zwłaszcza o zmianę elewacji budynków, która jest jedną z podstawowych cech formy architektonicznej i stylu. Pamiętać należy również o tym, że decyzje wojewódzkich konserwatorów zabytków mogą być inne, w zależności od obszaru, z jakim mają do czynienia. Ochrona może być bardziej restrykcyjna, jeśli obejmuje dobrze zachowaną zabudowę zabytkową, będącą w stanie zbliżonym do istniejącej w okresie jej powstania. Natomiast może być inna, jeśli zabudowa uległa już licznym zmianom i modyfikacjom, a jej kontekst nie jest zachowany¹³.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowała się jednak również linia orzecznicza wskazująca, że objęcie ochroną układu urbanistycznego nie oznacza, że rozciąga się ona na poszczególne obiekty tego układu, które mogą być wpisane do rejestru zabytków na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej (por. wyroki NSA z dnia 27 marca 2011 roku, II OSK 216/11, i z 16 czerwca 2010 roku, II OSK 1599/10).

⁷ Dominika Kostrzewa, *Kompetencje organu konserwatorskiego do wydania decyzji na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a wpis do rejestru – analiza przypadku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 1, s. 115.

⁸ Ewelina Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 290.

⁹ Kamil Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 175.

¹⁰ Janusz Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 270.

¹¹ Szerzej: Aleksandra Głowczewska *Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, t. 27, s. 72–73 i przywołane tam orzecznictwo.

¹² Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 roku, II OSK 1541/15.

¹³ Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 roku, II OSK 978/15.

Relacja pozwolenia konserwatorskiego i ustaleń planu miejscowego

Jak trafnie wskazuje Jacek Brudnicki, w sytuacji gdy obiekt wpisany do rejestru zabytków jest jednocześnie objęty ochroną ustaleniami planu miejscowego, może dochodzić do swoistej kolizji tych form ochrony, polegającej na tym, że działanie przy zabytku dopuszczalne z punktu widzenia treści ustaleń planu miejscowego w ocenie wojewódzkiego konserwatora zabytków będzie niezgodne z wymogami ochrony wynikającymi z decyzji o wpisie do rejestru zabytków. To z kolei rodzi pytania dotyczące wzajemnej relacji między tymi formami ochrony i ustalenia, czy w razie wystąpienia kolizji, którejs z nich należy przyznać pierwszeństwo. Innymi słowy, ocenić należy, czy wojewódzki konserwator zabytków, opierając się na treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków, ma prawo nie zaakceptować działania, którego realizację dopuszczają ustalenia ochrony w planie miejscowym¹⁴.

Zagadnienie uwzględniania ustaleń planu miejscowego dotyczących ochrony zabytków przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego dotyczy dwóch sytuacji. Po pierwsze – dopuszczalności wydania pozwolenia konserwatorskiego z wykroczeniem poza ograniczenia nałożone przez plan miejscowy (i dopuszczeniem większej swobody przekształcenia zabytku), a po drugie – określenia w pozwoleniu konserwatorskim reżimu prawnego dotyczącego zabytku i nałożenia ostrzejszych wymogów, niż przewidziane wprost w planie miejscowym.

Sytuacja pierwsza nie budzi istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Jak już wskazano wcześniej, plan miejscowy jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a ustalenia planu miejscowego wyznaczają granice dopuszczalnych działań inwestycyjnych. Zgodnie bowiem z art. 4 i 6 u.p.z.p. plan miejscowy stanowi przejaw administracji reglamentacyjnej, wyznaczając granice wykonywania prawa własności w zakresie przeznaczania i sposobu zagospodarowania terenu. Elementem prawidłowości decyzji administracyjnej jest jej zgodność z prawem. Pozwolenie konserwatorskie nie ma charakteru udzielenia zgody na odstępstwa od powszechnie obowiązującego reżimu prawnego, musi więc mieścić się w regulacjach planu miejscowego¹⁵.

Duże rozbieżności w orzecznictwie budzi jednak sytuacja druga – a więc czy wojewódzki konserwator zabytków może „zaostrzać” wprowadzone planem miejscowym ograniczenia działań przy zabytku rejestrowym.

Stanowisko nakazujące uwzględnianie ustaleń planu miejscowego zostało zawarte w wyroku NSA z dnia 24 stycznia 2017 roku, II OSK 1541/15, zgodnie z którym ustalone w planie miejscowym zasady i warunki ochrony zabytków nie wykluczają możliwości kontroli wykonanych przy zabytku prac przez organ konserwatorski z punktu widzenia ochrony, jaką jest wpis do rejestru zabytków. Konserwator, jako wyspecjalizowany organ w zakresie ochrony zabytków, może w ramach własnej kompetencji stwierdzić, że wykonane roboty ingerują w układ urbanistyczny, a inne działania doprowadziły do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 21 lipca 2015 roku, II OSK 2227/13, sąd wskazał, że jeśli ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują formę ochrony zabytków, o jakiej mowa w art. 7 u.o.z.o.z., więc istnieje forma ochrony zabytków przewidziana w tym przepisie, to wówczas konserwator zabytków, wydając decyzję na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, ma uprawnienie i obowiązek uwzględnić istniejący porządek prawny, w tym ocenić wnioski o wydanie pozwolenia także w aspekcie obowiązującego na danym terenie prawa miejscowego.

Zagadnienie prawne będące przedmiotem tego rozstrzygnięcia dotyczyło wymogów ochrony wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego. Sąd wskazał, że taka forma ochrony ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to między innymi zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów

¹⁴ J. Brudnicki, op. cit.

¹⁵ Taki charakter mają m.in.: decyzje na odstępstwa od zakazów dotyczących form ochrony przyrody, wydawane na podstawie ustawy z dnia 16 października 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 916), i postanowienie o odstępstwie od przepisów techniczno-budowlanych, wydawane zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. 2021, poz. 2351).

zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Sąd wskazał, że w pierwszej kolejności to organ architektoniczno-budowlany ocenia zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego. Niemniej jednak, jeśli obiekt, który inwestor zamierza przebudować lub rozbudować, objęty jest w m.p.z.p. ochroną, o jakiej mowa w art. 7 u.o.z.o.z., to wówczas w sprawie tych postanowień planu ma prawo wypowiadać się konserwator zabytków. Ponadto w wyroku podniesiono, że konserwator zabytków, udzielając pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. bądź odmawiając udzielenia takiego pozwolenia, winien uwzględnić – w granicach przyznanych mu uprawnień – obowiązujący porządek prawny. Obowiązującym na danym terenie porządkiem prawnym są nie tylko ustawy, w tym u.o.z.o.z., ale również m.p.z.p. i konserwator zabytków winien uwzględnić te postanowienia planu miejscowego w takim zakresie, w jakim dotyczą ochrony zabytków. W pozostałym zakresie zgodność inwestycji z planem miejscowym podlega ocenie organów architektoniczno-budowlanych.

Odnosząc się do wyżej wymienionego wyroku, należy zauważyć, że ustalenia planu miejscowego dotyczące ochrony zabytków należy rozumieć szeroko. Nie będą to wyłącznie ustalenia dedykowane *stricto* ochronie zabytków (zwłaszcza dotyczące parametrów architektonicznych budynków, w szczególności dotyczące wyznaczenia stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujących w nich zakazów, nakazów i ograniczeń), ale wszystkie te, które mogą wpłynąć na stan zabytku – przykładowo ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu czy powierzchni biologicznie czynnej, jeżeli będą miały związek z ochroną zabytków.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2016 roku, II OSK 2041/14, również ponowił taką wykładnię przepisów. Sąd wskazał, że w sytuacji, gdy ustalenia miejscowego planu przewidują formę ochrony zabytków, o jakiej mowa w art. 7 u.o.z.o.z., to wówczas konserwator zabytków, wydając decyzję na podstawie art. 36 ust. 1 powyższej ustawy ma uprawnienie i obowiązek uwzględnić obowiązujący porządek prawny, w tym ocenić wniosek o wydanie pozwolenia, także w aspekcie obowiązującego na danym terenie prawa miejscowego. Jednakże powyższe orzeczenie ograniczone jest do postanowień planu w takim zakresie, w jakim dotyczą one ochrony zabytków. W pozostałym zakresie planowane zamierzenie ocenia organ architektoniczno-budowlany w odrębnym postępowaniu (tak: wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 roku, II OSK 2227/13).

Z kolei w wyroku NSA z dnia 1 lutego 2017 roku, II OSK 978/15, wskazane zostało, że nawet zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie pozbawia organu ochrony konserwatorskiej możliwości odmowy udzielenia pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie objętym ochroną obszarową tylko ze względów konserwatorskich. Konieczne jest jednak, aby wynikało to z okoliczności konkretnej sprawy, a organ musi należycie swoje stanowisko uzasadnić. Ochrona konserwatorska nie oznacza, że żadne zmiany w danym obiekcie nie mogą być wprowadzone. Inna, bardziej restrykcyjna i dalej idąca, może być ochrona konserwatorska na obszarze, na którym znajduje się dobrze zachowana zabudowa zabytkowa, będąca w stanie zbliżonym do istniejącej w okresie, w którym powstawała, a inna na obszarze, na którym zabudowa uległa licznym zmianom i modyfikacjom. Nie można przy tym pomijać interesu inwestora, właściciela danego obiektu, który przeznaczając nieraz znaczne środki w celu np. zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, ma prawo zrealizować odpowiadający jego oczekiwaniom i obecnym wymogom obiekt budowlany, jeżeli nie narusza to charakteru tego obiektu.

Za zaprezentowaną powyżej interpretacją przemawia również wykładnia celowościowa. Stopień szczegółowości planu miejscowego, zwłaszcza w przypadku ustaleń dla obszarów zabytkowych, nie obejmuje co do zasady konkretnych ustaleń dla każdego, indywidualnego, obiektu. Ustalenia te określane są zazwyczaj dla poszczególnych terenów, ewentualnie dla działki budowlanej, i formułowane są zwykle w sposób zakresowy, a nie jednoznaczny. Dotyczy to na przykład maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości obiektu budowlanego, nieprzekraczalnych linii zabudowy. To właśnie na etapie indywidualnie wydawanych decyzji administracyjnych powinno następować dookreślenie wymogów zapewniających właściwą ochronę zabytku. Potrzeba taka musi być zarazem określana z uwzględnieniem nakładających

się działań, dotyczących otoczenia zabytku i innych zabytków w sąsiedztwie. Plan miejscowy uchwalany jest bowiem na długi okres w przyszłości i nie zawiera elementów pozwalających na każdorazową ocenę zmian, jakie zaszły na obszarze zabytkowym, gdyż nie jest to jego rolą. Ocenę potrzeb ochrony zabytków w danym momencie zapewnić ma właśnie wydawanie pozwolenia konserwatorskiego. Wszystkie te elementy składają się bowiem na zapewnienie właściwej ochrony zabytków nieruchomych.

W tym miejscu należy przywołać wskazany już wyżej wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 roku, II OSK 2227/13, w którym sąd wskazał, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl, w których mieści się też wygląd elewacji (por. też wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 roku, II OSK 216/11).

Jak słusznie zauważa Jacek Brudnicki, w przepisach brak jest odpowiednika art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, który wprost nakazuje organowi architektoniczno-budowlanemu, by ten przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę sprawdził zgodność inwestycji m.in. z przepisami planu miejscowego¹⁶. Zauważyć jednak należy, że w odróżnieniu od pozwolenia na budowę, decyzja administracyjna, jaką jest pozwolenie konserwatorskie, nie jest wydawana „na podstawie” planu miejscowego. Relacja planu miejscowego i pozwolenia na budowę jest bowiem szczególnym rodzajem współzależności aktu prawa miejscowego i decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, aby decyzje administracyjne mogły naruszać ustalenia aktu prawa miejscowego. Te bowiem, jak już wskazano, zgodnie z katalogiem źródeł prawa, zawartym w Konstytucji RP, są źródłem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Odnosząc się dalej do wydawania pozwolenia konserwatorskiego, należy zauważyć, że gdyby to wyłącznie plan miejscowy określał dopuszczalny zakres zamierzenia inwestycyjnego ingerującego w zabytek, wystarczające byłoby wyłącznie stwierdzenie zgodności takiego zamierzenia z planem miejscowym – tak jak ma to miejsce w przypadku pozwolenia na budowę.

Odmienne rozstrzygnięcie dotyczące rozpatrywanego zagadnienia zapadło natomiast w wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2013 roku, II OSK 2736/12, w którym sąd zanegował możliwość odmowy zabudowy terenu wewnątrz kwartału, w sytuacji gdy plan miejscowy nie zakazywał jednoznacznie takiej zabudowy, ale wprowadzał jedynie wymogi co do harmonizowania zabudowy nowej z dotychczasową. NSA wskazał m.in., że choć nie oznacza to, iż w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wojewódzki konserwator zabytków nie może odnieść się do sposobu i zakresu wykonania zamierzenia inwestycyjnego, ze względu na potrzeby i wymagania związane z wpisaniem przyszłej zabudowy w chronione wartości zabytkowego otoczenia zabudowy, to organ ten nie może jednak zanegować zabudowy na obszarze chronionym, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakazu takiego wprost nie zawiera. Sąd wskazał również, że zakres regulacji odnoszącej się do ochrony zabytków wyznaczonej konkretnymi ustaleniami planu (przepisami) może być różny, w zależności od tego, czy wzorcem prawnym służącym do odkodowywania treści norm prawnych w konkretnej sprawie będzie plan uchwalony na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, czy też na podstawie u.p.z.p., lub też w przypadku braku planu, wzorcem takim będzie ogólny (państwowy) porządek planistyczny. Ze względu na powyższe nie można stawiać znaku równości pomiędzy zakresem możliwych działań, w tym jednoznacznym określaniem granic luzu administracyjnego, który mogą stosować organy ochrony zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w odniesieniu do regulacji objętych różnymi reżimami planistycznymi.

Konkludując, sąd wskazał, że wobec ujęcia w planie szczegółowych przepisów regulujących zakres i sposoby ochrony zabytku, jak w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, zakres możliwej

¹⁶ J. Brudnicki, op. cit.

ingerencji konserwatora zabytków w odniesieniu do możliwości wydania pozwolenia na podjęcie robót budowlanych przy zabytku zawężony zostaje do minimum. W decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wojewódzki konserwator zabytków może odnieść się do sposobu i zakresu wykonania zamierzenia inwestycyjnego, z uwagi na wymóg harmonizacji przyszłej zabudowy z chronionymi wartościami zabytkowego otoczenia, o czym mowa w ust. 3 i 4 ww. przepisu, zgodnie jednak z zasadami, które zaakceptowano w procesie uzgodnieniowym. Organ nie może jednak zanegować zabudowy na obszarze chronionym, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakazu takiego wprost nie zawiera, co przyznano w treści zaskarżonej decyzji.

Argumentacja zaprezentowana w przywołanym wyroku budzi jednak zasadnicze wątpliwości. Właśnie bowiem w takim przypadku każdorazowo to właśnie w pozwoleniu konserwatorskim ocenie powinna podlegać możliwość dogęszczania zabudowy, a w konsekwencji zmiana układu urbanistycznego, sylwety miasta i panoram.

Należy ponadto przywołać specyfikę obszaru będącego przedmiotem rozstrzygnięcia w przywołanym wyroku NSA. W planie miejscowym przyjęto wyznaczenie wspólnej, obowiązującej dla poszczególnych działek linii zabudowy obrzeżnej, z pozostawieniem wolnej przestrzeni rekreacyjnej na tyłach budynków. Źródłem wątpliwości było więc owo niedookreślenie zasad kształtowania zabudowy w drugiej linii, będące w istocie wadliwością planu miejscowego.

Ostatnim argumentem, który potwierdza szerokie kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków do doprecyzowania ustaleń planu miejscowego w ramach pozwolenia konserwatorskiego, jest uwzględnianie otoczenia zabytku. Otoczeniem zabytku, zgodnie z art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z., jest „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych”. Stanowi więc ono określony zespół krajobrazowy postrzegany łącznie z zabytkiem. Roztoczenie ochrony wokół obiektu wynika z założenia, że otoczenie jest pewną przestrzenią, która jest z nim fizycznie i funkcjonalnie związana. Ochronie może być poddany nie tylko obszar bezpośrednio przyległy. Zakres ochrony zależy od rozległości kompozycji przestrzennej, a więc obszaru tworzącego z chronionym zabytkiem nieruchomym integralną całość¹⁷.

Jakkolwiek definicja stwarza wątpliwości interpretacyjne¹⁸, jednak również ona potwierdza słuszność przyznania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków kompetencji do dookreślania potrzeb ochrony zabytku rejestrowego. W wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2013 roku, II OSK 2382/11, sąd uznał, że „otoczenie zabytku, o którym mowa w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z. może stanowić przedmiot ochrony”. Po drugie, art. 3 pkt 13 u.o.z.o.z. odwołuje się bezpośrednio do terminu „historyczny zespół budowlany”. Jednocześnie NSA stwierdził brak podstaw do uznania, by o poddaniu ochronie historycznego zespołu budowlanego decydował fakt objęcia zakresem decyzji o wpisie do rejestru wszystkich budynków mieszczących się w układzie historycznej zabudowy. Zdaniem NSA „definicja historycznego zespołu budowlanego wskazuje, że jest nim powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. Powyższe cechy zespołu nadają rozstrzygnięciu podejmowanemu przez konserwatora zabytków charakter ocenny w tym znaczeniu, że wymagają ustalenia stopnia powiązania wielu obiektów ze sobą, ich związków, a także oszacowania stopnia i charakteru ich wyodrębnienia. W kontekście rozstrzygnięcia o wpisie do rejestru historycznego zespołu budowlanego nie można zatem tracić z pola widzenia zindywidualizowanych okoliczności stojących za potrzebą objęcia określonego zabytku przestrzennego ochroną, które mogą sprawiać, że decyzja o wpisie do rejestru powinna zostać ograniczona, ze względu na swój przedmiot, tylko do jego niezbędnej części”. Potwierdza to poczynione wcześniej uwagi, że to właśnie pozwolenie konserwatorskie ma charakter kompleksowy, adekwatny oraz umożliwia aktualność rozstrzygnięcia, jak najbardziej uwzględniającego potrzeby ochrony danego zabytku.

¹⁷ Katarzyna Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 221–222.

¹⁸ Por. Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 roku, II OSK 887/11.

Wnioski

Przeprowadzona analiza wykazała bardzo silne powiązanie obu form ochrony zabytków, jakimi są wpis zabytku nieruchomego do rejestru zabytków i ustalenia w planie miejscowym. Formy te wzajemnie się uzupełniają, ale konkretyzacja ich funkcji ochronnej następuje w pozwoleniu konserwatorskim. Plan miejscowy wyznacza dolną granicę ograniczeń, które jednak – z uwzględnieniem wymogu adekwatności rozstrzygnięcia – mogą być doprecyzowane przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego. Decyzja ta każdorazowo musi bowiem wynikać ze zidentyfikowanych potrzeb ochrony zabytku i w żadnym przypadku nie może mieć cech dowolności, jakkolwiek wojewódzki konserwator zabytków musi opierać się na dorobku „teorii konserwatorskiej”. Taką interpretację prezentuje również przeważająca linia orzecznicza. Należy jednak postulować ujednoczenie praktyki organów administracji w tym zakresie, co zarówno wpłynie na jakość opracowań planistycznych gminy, a zwłaszcza planu miejscowego, jak i usprawni działania służb konserwatorskich.

Anna Fogel

Pracownik Narodowego Instytutu Dziedzictwa, doktor nauk prawnych, radca prawny. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim (1994). W 2011 roku obroniła rozprawę doktorską „Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym” na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach prawnych związanych z ochroną zabytków, ochroną środowiska oraz planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także konfliktami w tym obszarze. Autorka kilkudziesięciu publikacji o tej tematyce. W latach 2020–2022 członek Zespołu Prawno-Urbanistycznego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Anna Fogel

Employee of the National Institute of Cultural Heritage in Poland, she has a PhD in law, and is a legal adviser. A graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw (1994). In 2011, she defended her doctoral thesis on 'Legal protection of nature in local land use planning' at the Cardinal Stefan Wyszyński University. She specializes in legal issues related to the protection of monuments, environmental protection and spatial planning and development, as well as conflicts in this area. She is the author of several dozen publications on this subject. In the years 2020–2022, she was a member of the Legal and Urban Planning Team of the Committee for Spatial Development of the Polish Academy of Sciences.

Bibliografia

Brudnicki Jacek, *Problematyka zakresu ochrony konserwatorskiej zabytków wpisanych do rejestru zabytków, podlegających równocześnie ochronie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu*, red. Marlena Jankowska, Paulina Gwoździewicz-Matan, Piotr Stec, Warszawa 2020.

Dąbek Dorota, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.

Główniczewska Aleksandra, *Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2020, t. 27, s. 59–76.

Kostrzewa Dominika, *Kompetencje organu konserwatorskiego do wydania decyzji na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a wpis do rejestru – analiza przypadku*, „*Santander Art and Culture Law Review*” 2018, nr 1, s. 107–118.

Kotulski Mariusz, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „*Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka*” 2011, nr 2, s. 5–25.

Kowalska Ewelina, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.

Michalak Anna, Ginter Artur, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.

Nowak Maciej J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Sługocki Janusz, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.

Zalasińska Katarzyna, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

Zalasińska Katarzyna, Zeidler Kamil, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015.

Zeidler Kamil, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa–Lublin 2008.