

Ochrona zabytków przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu - stan po reformie planowania przestrzennego

Anna Fogel

doktor nauk prawnych,
Narodowy Instytut Dziedzictwa

Wprowadzenie – umiejscowienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w systemie przestrzennej ochrony zabytków

Materia planowania i zagospodarowania przestrzennego ściśle powiązana jest z kształtowaniem wyglądu i określaniem sposobu zagospodarowaniem terenu. Zarówno przeznaczenie terenu, jak i sposób jego zagospodarowania a zwłaszcza parametry zabudowy, determinują to, jak będą wyglądać zabytki i ich otoczenie.

Oprócz aktów planowania przestrzennego, instrumentem określania sposobu zagospodarowania terenu są decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy. Reguluje to art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej jako: u.p.z.p.), stanowiący, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

1. lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
2. sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być zatem wydana tylko w przypadku, gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Treść i przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz możliwość uwzględnienia w niej ochrony zabytków

Stosownie do treści art. 54 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa: rodzaj inwestycji; warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odręb-

¹ Tekst jedn. Dz. U. 2023 poz. 977, ze zm.

nych, a w szczególności w zakresie: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych; linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Decyzja ta wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 u.p.z.p.). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2023 r., II OSK 442/21, powyższe jest konsekwencją charakteru i roli decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w procesie planistycznym oraz w dalszej kolejności w procesie inwestycyjno-budowlanym. Funkcją tych decyzji jest określenie dopuszczalności danego zamierzenia inwestycyjnego z punktu widzenia przepisów prawa, wskazanie warunków i zasad, którym inwestycja powinna odpowiadać w celu zapewnienia gwarancji zgodności z prawem zmiany zagospodarowania przestrzeni, podlegającej realizacji w procesie budowlanym.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie jest zatem decyzją uznaniową, lecz jej ustalenia są zależne od regulacji prawnych dotyczących projektowanego zamierzenia inwestycyjnego i obszaru, na którym takie zamierzenie ma być zlokalizowane. Decyzja ta stanowi więc prawnie określoną formę oceny dopuszczalności lokalizacji inwestycji w danym miejscu, w świetle powszechnie obowiązującego prawa (zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3398/18). W istocie zatem organ wydający decyzję nie ma uprawnień do swobodnego kształtowania jej treści z uwagi na wymogi ochrony zabytków. Może jedynie odnosić się do istniejących uwarunkowań prawnych, wynikających z przepisów odrębnych oraz dopuszczalnych przesłanek wydania decyzji o żądanej treści. Kluczowe znaczenie ma w przypadku form ochrony zabytków oraz obiektów i obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków (WKZ), jako organu uzgadniającego projekt decyzji.

Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter wstępny i ogólny. Nie przesądza jeszcze o prawie do prowadze-

nia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa. Wydanie takiej decyzji winno być poprzedzone przeprowadzeniem przez właściwy organ postępowania wyjaśniającego w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., a więc nie jest to decyzja uznaniowa. Organ właściwy do wydania takiej decyzji zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom, wynikającym z przepisów prawa, a ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej z ustawowych przesłanek, wynikających z ww. przepisu. Postępowanie o warunkach zabudowy jest dopiero pierwszym etapem procesu inwestycyjnego. Kolejnym jest postępowanie prowadzące do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2018 r., IV SA/Po 214/18).

Oznacza to zarazem, że ustalenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie kształtowania przestrzeni zabytkowej, krajobrazu kulturowego oraz obszarów wskazanych do objęcia ochroną w planach miejscowych jako strefy ochrony konserwatorskiej, nie wiążą organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy. Materia ta była przedmiotem licznych dyskusji i postulatów, zarówno w środowiskach prawniczych, jak i wśród architektów. Taka interpretacja nie budzi jednak obecnie wątpliwości w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych – wśród wielu wyroków sądowych można wskazać m.in. na Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2022 r., II OSK 2130/22, w którym wskazano, że decyzje o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., określają sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ich treść jest wypadkową ogólnego porządku planistycznego kształtowanego przez ustawy oraz inne akty normatywne o powszechnej mocy obowiązującej i w tym kontekście są postrzegane jako decyzje związane o charakterze deklaratoryjnym. Ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie mogą, z uwagi na ich wewnętrzny charakter,

wiązać organu wydającego decyzję administracyjną, ta bowiem jest wydawana na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ma mocy prawnej aktu powszechnie obowiązującego i nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 i ust. 5 u.p.z.p.).

Prowadziło to do bardzo dużej swobody możliwości uzyskania decyzji warunkach zabudowy przez zainteresowanych inwestorów. Co więcej, decyzja taka nie musiała być skonsumowana w procesie inwestycyjnym, gdyż nie wygasa a ponadto dla jej uzyskania nie jest wymagane posiadanie tytułu prawnego dla nieruchomości. Dodatkowo dla danego terenu możliwe jest wydanie wielu decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli tylko wniosek spełniał wymagania określone w ustawie a decyzje te mogą być wręcz wzajemnie sprzeczne. W znaczący sposób utrudniało to gminom prowadzenie właściwej polityki ochrony zabytków, w tym uwzględnianie gminnego programu opieki nad zabytkami oraz kierunków rozwoju przestrzennego gminy w zakresie kształtowania krajobrazów kulturowych.

Należy przypomnieć, że wymóg uwzględniania ochrony zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został wprost zawarty w art. 1 u.p.z.p.. Naczelnymi zasadami planowania i zagospodarowania przestrzennego są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, które to pojęcia już zawierają uwarunkowania związane z ochroną zabytków. Natomiast w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jako „wartości wysoko cenione” wskazuje m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Jednak zgodnie z art. 56 u.p.z.p., nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu

publicznego. Ponadto, zgodnie z art. 52 ust. 3 u.p.z.p., nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Przepisy te mają odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

Dodatkowo należy zauważyć, że w art. 50 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. wskazano, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego może zostać wydana tylko w przypadku, gdy dany teren nie wymaga uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (wówczas inwestycja celu publicznego może zostać zlokalizowana wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Wyjątkiem będą inwestycje celu publicznego, których lokalizacja uzasadniona będzie względami obronności, bezpieczeństwa państwa, albo ochrony granicy państwowej. Ma to pośrednie przełożenie na ochronę krajobrazów kulturowych na terenach wiejskich oraz układów ruralistycznych, które nie są wpisane do rejestru zabytków oraz nie zostały ujęte w gminnej ewidencji zabytków.

System aktów planowania przestrzennego a ochrona zabytków na poziomie lokalnym – stan po nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r.

Przywołane wyżej uwarunkowania prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu były przedmiotem wieloletniej krytyki. W literaturze przedmiotu oraz wśród praktyków wskazywano, że taki model wydawania decyzji o warunkach zabudowy umożliwia niekontrolowaną, chaotyczną zabudowę oraz nie zapewnia ochrony wartości wysoko cenionych w planowaniu przestrzennym, w tym właściwego zapewnienia ochrony zabytków.

Zasadnicze zmiany w powyższym systemie wprowadziła ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw². Należy jednak pamiętać że 24 września 2023 r. weszła w życie znaczna część jej przepisów a kolejne przepisy, w tym bardzo istotne przy wydawaniu

² Dz. U. 2023 poz. 1688, dalej jako: Nowelizacja.

decyzji o warunkach zabudowy, wejdą w życie najpóźniej 1 stycznia 2026 r. Dodatkowo - Nowelizacja zawiera szereg przepisów przejściowych, które sprawiają, że w zależności od etapu zaawansowania poszczególnych procedur planistycznych zastosowanie ma nowy lub poprzedni stan prawny, co niewątpliwie jest dużym utrudnieniem dla organów stosujących te przepisy ale również dla urbanistów sporządzających opracowania planistyczne oraz projekty decyzji o warunkach zabudowy.

Zgodnie z Nowelizacją, studium uwarunkowań ma zostać wyeliminowane z systemu aktów planistycznych. Obowiązujące studia uwarunkowań utracą moc z data wejścia w życie planu ogólnego a najpóźniej z dniem 1 stycznia 2026 r. W miejsce studium uwarunkowań, oprócz wyraźnego rozszerzenia zakresu strategii rozwoju gminy, wprowadzono nowy akt planistyczny, to jest plan ogólny gminy. Plan ogólny będzie aktem prawa miejscowego wiążącym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Treści planu dotyczące stref planistycznych, a także gminne standardy urbanistyczne będą wiążące przy uchwalaniu planów, a także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodność warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy z planem ogólnym zapewnia się przez ustalenie:

1. funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej określonym w planie ogólnym;
2. sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu w zakresie:
 - a. minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu inwestycji nie mniejszego niż wartość wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej określona dla strefy planistycznej, a w przypadku terenu inwestycji położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszego niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonej dla strefy planistycznej,

- b. maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna nadziemna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej ten teren,
 - c. wysokości zabudowy nie większej niż maksymalna wysokość zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren,
 - d. udziału powierzchni zabudowy nie większego niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren;
3. spełnienia wymogu w zakresie dostępu do infrastruktury społecznej, jeżeli w planie ogólnym gminy standardy te zostaną ustalone.

Zmiany w treści i dopuszczalności wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu po Nowelizacji z 2023 r. w kontekście ochrony zabytków

Zgodnie z Nowelizacją, w tzw. „zasadzie dobrego sąsiedztwa” wprowadza się zmianę, zgodnie z którą przedmiotem oceny w ramach analizy urbanistycznej nie będzie kwestia kontynuacji funkcji zabudowy. Wynika to z tego, iż w założeniu ustawy funkcja terenu wynikać będzie z profilu funkcjonalnego strefy planistycznej, która wyznaczona zostanie w planie ogólnym gminy i będzie wiążąca przy wydawaniu decyzji³. Kontynuacja funkcji oddziałuje pośrednio na przestrzenie zabytkowe, zwłaszcza w ich sąsiedztwie. Funkcja wyraźnie różniąc się od historycznie ukształtowanej może naruszać integralność takich obszarów.

Ustawodawca zakłada również wprowadzenie nowego sposobu wyznaczania obszaru analizowanego, w tym przypadku zaostrzając kryteria dopuszczalności nowej zabudowy. Zgodnie z nową regulacją, obszar analizowany wyznaczany ma być w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, na którym planowana jest inwestycja, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m. Zmodyfikowana została również delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania

³ Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz do art. 61 u.p.z.p. (Z. Niewiadomski, red.) Legalis/el 2023.

i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który w drodze rozporządzenia będzie, jak dotychczas, określał sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. Przedmiotem rozporządzenia obok dotychczasowych elementów mają być również regulacje w zakresie sposobu określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu inwestycji oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania.

Jednak w dacie złożenia niniejszego artykułu (maj 2024 r.), nadal nie zostało wydane rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nowelizacja przewiduje również ograniczenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie do terenów, które w planie ogólnym gminy określone zostaną jako obszary uzupełnienia zabudowy, z określonymi wyjątkami.

Zasada dobrego sąsiedztwa, wymóg dostępności do drogi publicznej, a także wymóg, aby inwestycja zgodnie z planem ogólnym znajdowała się na terenach wyznaczonych jako przeznaczone do uzupełniania zabudowy, ma w myśl nowelizacji nie dotyczyć: linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej oraz instalacji odnawialnego źródła energii, urządzeń wodnych, stacji paliw, ogólnodostępnych stacji ładowania w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia o elektromobilności i paliwach alternatywnych, obiektów gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m² przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki rolnej w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego, zalesienia terenu, obiektów budowlanych przeznaczonych na cele gospodarki leśnej, a także pól biwakowych, wież widokowych, kładek, szlaków turystycznych, w tym ścieżek dydaktycznych, miejsc widokowych oraz parkingów służących obsłudze turystyki.

Co do zasady każda zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego wymaga ustalenia warunków zabudowy. Nowelizacja doprecyzowała tę regulację w zakresie wyjątków od obowiązku uzyskania decyzji.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 59 ust. 1 upzp, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem art. 50 ust. 1 i art. 86 u.p.z.p., wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio. Wydania decyzji o warunkach zabudowy nie wymagają więc roboty budowlane: polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Trudno obecnie przesądzić, w jakim zakresie przepis ten będzie wykorzystywany do „drobnych” zmian wpływających na ochronę zabytków.

Dodatkowo zgodnie ze znowelizowanym art. 59 ust. 2 u.p.z.p. jednorazowa, trwająca do roku zmiana zagospodarowania terenu lub zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Jednocześnie w art. 59 ust. 2a u.p.z.p. wskazano inwestycje, dla których nie jest wymagane uzyskanie decyzji WZ. Dotyczy to zmiana zagospodarowania terenu dotycząca „niewielkich” obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4-6, 8-12, 17, 21-28 i 30 oraz ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Wyłączenia tego nie stosuje się jednak do zmiany zagospodarowania terenu dotyczącej obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Oznacza to zarazem, że wyłączenie dotyczy obiektów budowlanych oraz obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zgodnie z Nowelizacją, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o wydanych w jego toku postano-

wieniach oraz o decyzji kończącej to postępowanie strony zawiadamia się w drodze udostępnienia zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ prowadzący postępowanie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Natomiast inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których inwestycje celu publicznego będą lokalizowane, zawiadamia się o podjętych czynnościach w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w sposób, o którym mowa w art. 39 k.p.a. Prawa rzeczowe do nieruchomości oraz dane osób, którym te prawa przysługują, ustalane będą na podstawie ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych. Adresy podmiotów, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, ustalane będą na podstawie wszelkich okoliczności, jeżeli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę, w tym również na podstawie ewidencji gruntów i budynków. Doręczenie na tak ustalony adres będzie uznawane za skuteczne. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub w przypadku nieuzyskania danych pozwalających na ustalenie adresu właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, zawiadomienie ma być dokonywane w sposób, o którym mowa w art. 49 k.p.a.

Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia ochrony w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy są formą ochrony zabytków.

Ponieważ jednak, jak wskazano wyżej nie jest to decyzja uznaniowa a swoboda kształtowania jej treści ograniczona jest do respektowania obowiązującego porządku prawnego, w tym – zgodnie z Nowelizacją - ustaleń planu ogólnego – gwarantem właściwego uwzględnienia wymagań co do ochrony zabytków w tych decyzjach staje się współdziałanie wojewódzkiego konserwatora zabytków jako organu uzgadniającego.

Uprawnienie do uzgodnienia przez WKZ projektu tych decyzji wprowadza art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p., wskazując, że decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicz-

nego wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 u.o.z.o.z. oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy. Zakres kompetencji do uzgodnienia projektu decyzji przez WKZ jest zatem determinowany tym, czy teren objęty wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu znajduje się na obszarze objętym formą ochrony zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków.

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. Wprost przeciwnie, wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynki wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12). W przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół. W takim przypadku przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, ze względu na wyróżniające cechy zespołu (art. 3 pkt 13 u.o.z.o.z.), natomiast w razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo takiego budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W takim przypadku zakres ochrony konserwatorskiej jest szerszy (zob. wyroki NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2152/10 oraz z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1599/10).

Okoliczność, że przedmiotem ochrony jest układ ur-

banistyczny, a nie pojedynczy budynek, nie oznacza, że budynek stanowiący element tego zespołu nie podlega ochronie. Inny jest oczywiście zakres takiej ochrony jako elementu układu urbanistycznego, niż w przypadku indywidualnego wpisu budynku do rejestru zabytków. W tej pierwszej sytuacji ochrona jest podyktowana współzależnością pomiędzy cechami danego elementu a wartością zabytkową układu urbanistycznego. Zakres ochrony budynku uzależniony jest zatem od zachowania wartości chronionych zespołów urbanistyczno-architektonicznych. Wyburzenie budynku współtworzącego wartości zabytkowe chronionego układu urbanistycznego jest nieakceptowalne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2684/17).

Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego przez WKZ jest projekt decyzji w takim jego ostatecznym kształcie, w jakim organ gminy zamierza wprowadzić go do porządku prawnego jako wiążące rozstrzygnięcie. Organ uzgadniający może wobec tego albo zaakceptować przedłożony mu projekt decyzji i wyrazić zgodę na realizację inwestycji w ustalonej postaci, albo jej nie zaakceptować i odmówić uzgodnienia ww. projektu decyzji, wykazując w uzasadnieniu przyczyny negatywnego stanowiska. Organ ochrony zabytków nie może jednak – w drodze analogii do procedury planistycznej – ingerować w treść przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub projektu innej decyzji lokalizacyjnej. Organ uzgadniający ocenia gotowy i skończony projekt, badając, czy jego ustalenia nie naruszają przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jeśli naruszają, wówczas odmawia jego uzgodnienia, wskazując w uzasadnieniu przesłanki tej odmowy. To w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia może wskazać, jakie warunki lub ustalenia powinna zawierać uzgadniana decyzja, aby mógł zaakceptować taką decyzję w przyszłości, mając na względzie chronione wartości zabytkowe. Nie może jednak ani uzgadniać pod warunkami, ani też odmawiać uzgodnienia, formułując warunki przyszłego uzgodnienia w sentencji swojego postanowienia, gdyż dla takiej konstrukcji postanowienia organu uzgadniającego brak jest przesłanek zarówno w k.p.a., jak i w u.p.z.p.⁴

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. organ konserwatorski dysponuje istotnym zakresem swobodnego uznania, choć oczywiście nie mogą to być rozstrzygnięcia całkowicie dowolne i arbitralne. Od organu konserwatorskiego wymaga się więc na przykład zbadania wszystkich istotnych okoliczności dotyczących konkretnego projektu decyzji lokalizacyjnej oraz obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 u.o.z.o.z. Często wskazuje się, że organ konserwatorski, w tym również organ drugiej instancji, powinien wziąć pod uwagę wcześniejsze opinie organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków oraz opinie eksperckie, w tym między innymi wydane przez Narodowy Instytut Dziedzictwa. Organ konserwatorski rozstrzygający o uzgodnieniu inwestycji celu publicznego nie jest bezwzględnie związany zgromadzonymi materiałami i ekspertyzami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2021 r., II OSK 3336/18).

Oczywiście zasada związania organów ochrony zabytków wcześniejszymi zaleceniami wydanymi na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku może być też wywodzona z wykładni funkcjonalnej i celowościowej przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Podkreśla się jednak, że podstawowymi zadaniami organów konserwatorskich jest właśnie ochrona zabytków i opieka nad nimi. Organy konserwatorskie są też zobowiązane podejmować działania mające zapobiegać pogorszeniu stanu zachowania zabytku wpisanego do rejestru lub zmianom substancji zabytkowej, a także zapewnić utrzymanie zabytkowego terenu w jego pierwotnym układzie przestrzenno-architektonicznym, w szczególności gdyby planowane roboty przy zabytku lub w jego otoczeniu mogły powodować obniżenie bądź utratę wartości historycznych, artystycznych lub naukowych obiektu (patrz np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1441/11

Na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. postanowienie uzgadniające jest wydawane w ramach tzw. uznania administracyjnego. Przepisy prawa, a w szczególności art. 4

scowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków (w:) K. Zalańska (red.) Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe s. 136-137.

4 A. Rojek, Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miej-

u.o.z.o.z. nie określają bowiem w jakich przypadkach konieczne jest uzgodnienie, a w jakich się uzgodnienia takiego odmawia. Ocena ta pozostawiona jest uznaniu organu ochrony zabytków. Przy tym nie powinna ona każdorazowo opierać się na ustaleniu jaki wpływ konkretna inwestycja będzie miała na chronione wartości danego obszaru zabytkowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2020 r. II OSK 123/19).

Ponadto, postanowienie uzgadniające organu konserwatorskiego ma charakter stanowczy i wiążący, co oznacza, że organ prowadzący postępowanie w sprawie warunków zabudowy nie ma kompetencji do weryfikacji merytorycznej treści tego postanowienia, szczególnie w zakresie, w jakim stanowisko organu współdziałającego jest konsekwencją realizacji kompetencji uznaniowych lub ocen bazujących na specjalistycznej wiedzy i doświadczeniu tego organu. Nie jest również wątpliwe, że właściwy specjalistyczny organ współdziałający ma obowiązek zajęcia stanowiska po wyczerpującej i pełnej kontroli przedmiotu oceny (np. projektu decyzji) w świetle wszystkich przepisów prawa, które wchodzą w zakres jego zadań i kompetencji. Nie zwalnia to jednak organu prowadzącego główne postępowanie z obowiązku przeprowadzenia co najmniej formalnej weryfikacji ostatecznego postanowienia organu współdziałającego. W określonych wypadkach stwierdzenia oczywistego i rażącego naruszenia prawa przez organ współdziałający, organ prowadzący główne postępowanie – pomimo formalnego związania treścią ostatecznego postanowienia uzgadniającego – powinien rozważyć zawiadomienie właściwego organu wyższego stopnia nad organem współdziałającym o stwierdzonym naruszeniu prawa celem podjęcia przez ten organ z urzędu właściwego postępowania nadzorczego (np. postępowania o stwierdzenie nieważności). Są to jednak wypadki wyjątkowe, których zaistnienie jest rzadkie. Tylko w tym sensie można zatem mówić o względności związania treścią postanowienia uzgadniającego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2020 r. II OSK 534/18).

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu inwestor ma bowiem prawo modyfikowania wniosku w celu ewentualnego dostosowania go do warunków wynikających

z owego negatywnego uzgodnienia. Nic też nie stoi na przeszkodzie aby organ prowadzący postępowanie główne, w ramach tego postępowania, w razie modyfikacji wniosku przygotował nowy projekt decyzji i zwrócił się o ponowne uzgodnienie.

Oznacza to, że organ konserwatorski, któremu przedstawiono projekt zabudowy będącej przedmiotem uzgodnienia winien nie tylko wskazać, z którymi elementami zamierzenia się nie zgadza, ale i określić warunki pod którymi wyrazić może zgodę jeśli parametry zabudowy określone we wniosku inwestora przybrałby inne wartości. Takie rozwiązanie, polegające na umożliwieniu nowej zabudowy, która nie stoi w kolizji z założeniami zabytku, pozwala na zachowanie, z jednej strony, najistotniejszych wartości założenia historycznego, z drugiej zaś umożliwić realizację prawa własności przez zabudowę nieruchomości gruntowej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2909/14).

Problemy związane z przepisami przejściowymi Nowelizacji z 2023 r.

Dla prawidłowego określenia, w jakim zakresie postępowania w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będą prowadzone zgodnie z nowymi przepisami a w jakim zakresie – z dotychczasowymi – każdorazowo konieczne będzie prawidłowe zastosowanie przepisów przejściowych do Nowelizacji. Stosowanie przepisów Nowelizacji zależeć będzie bowiem od daty wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo etapu, na jakim było postępowanie w dacie określonych zdarzeń – to jest zwłaszcza wejścia w życie głównej części przepisów Nowelizacji (24 września 2023 r.) czy też utrata mocy przez studium uwarunkowań lub wejście w życie planu ogólnego. Wydaje się, że będzie to zasadniczą trudnością przy prowadzeniu spraw a także programowaniu właściwej polityki ochrony zabytków w gminach.

Zgodnie z art. 59 Nowelizacji, do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym. Obejmuje to zatem zarówno procedu-

rę wydawania decyzji, jak i dopuszczalność ich wydania (w tym zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa) a także ich zakres treściowy. Zgodnie z art. 16 k.p.a. decyzje są ostateczne, jeżeli nie służy od nich odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych od dnia wejścia Nowelizacji – a więc 24 września 2023 r., ale przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie:

1. stosuje się przepisy art. 54 u.p.z.p. (wymogu zapewnienia zgodności warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy określanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z planem ogólnym i wyłączeń od tej zasady) oraz art. 61 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 (a więc nowego określania tzw. zasady dobrego sąsiedztwa i wyłączeń od tej zasady) i ust. 5a u.p.z.p. (dotyczącego wyznaczenia, zgodnie z nowymi zasadami, obszaru analizowanego) w brzmieniu dotychczasowym;
2. nie stosuje się przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1a i ust. 1a u.p.z.p. w brzmieniu nadanym Nowelizacją – a więc wymogu położenia nieruchomości w obszarze uzupełniania zabudowy określonego w planie ogólnym oraz wyłączeń od tej zasady

Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od dnia 1 stycznia 2026 r. będzie możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu położonego w więcej niż jednej gminie - jeżeli w tych gminach wejdą w życie plany ogólne gmin. Warunków tych nie stosuje się w odniesieniu do terenów zamkniętych.

W dotychczasowym stanie prawnym, jak już wskazano, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu były bezterminowe. Zgodnie z Nowelizacją, decyzja o warunkach zabudowy wygasać będzie upływie 5 lat od dnia, którym stała się prawomocna. Decyzją prawomocną jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 16 § 3 k.p.a.). Przepis ten jednak

wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., a zgodnie z art. 62 Nowelizacji, nie stosuje się go do decyzji o warunkach zabudowy, które stały się prawomocne przed dniem jego wejścia w życie.

Oznacza to, że znaczna część postępowań nadal prowadzona jest według dotychczasowych przepisów, jak również postępowania obecnie wszczynane, poza zmianami proceduralnymi, w zasadniczej części prowadzić będą do wydawania decyzji o warunkach zabudowy na dotychczasowych, dalece liberalnych, zasadach.

Z problematyką właściwego stosowania przepisów przejściowych Nowelizacji związane jest również, w kontekście ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego, zagadnienie dopuszczalności lokalizowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii. Są to bowiem inwestycje często znacząco ingerujące w krajobraz, sylwetę miasta i wygląd konkretnych zabytków. Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla elektrowni wiatrowych wynika z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵.

Do tematyki tej odnoszą się wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków z 15 maja 2023 r. w przedmiocie udzielania pozwoleń na umieszczanie instalacji fotowoltaicznych w obiektach zabytkowych lub w ich otoczeniu. W Wytycznych wskazane zostało, że „Budynków zabytkowych nie można bezrefleksyjnie poddawać modernizacji tak, by osiągnąć zadawalający standard efektywności energetycznej. Często zachowanie niezmodernizowanej postaci, dokumentującej dawne standardy budowlane, ma istotne znaczenie dla zachowania wartości historycznej, naukowej, a niekiedy i artystycznej. Z kolei w określonych sytuacjach zaopatrzenie obiektu w źródło odnawialnej energii lub wykorzystanie fotowoltaiki w ramach modernizacji obiektu może być dopuszczalne, pod warunkiem zachowania niezbędnego standardu ochrony konserwatorskiej”.

Należy jednak pamiętać, że powyższe Wytyczne mogą mieć zastosowanie w tych przypadkach, w których WKZ ma kompetencje do wydawania tzw. pozwolenia konser-

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 961.

watorskiego w trybie art. 36 u.o.z.o.z. oraz uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy robót budowlanych na obiektach nie wpisanych do rejestru zabytków i ujętych w gminnej ewidencji zabytków zgodnie z art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego. Tymczasem lokalizowanie, nawet bardzo dużych obszarowo, farm fotowoltaicznych w sąsiedztwie, często bezpośrednim, zabytków istotnie oddziałuje na ich wygląd i kontekst.

Nowelizacja wprowadza w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. wymóg, zgodnie z którym lokalizowanie niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii:

- a. na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych,
- b. na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
- c. na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW

- następuje na podstawie planu miejscowego.

Jak już wskazano, wymóg sporządzenia planu miejscowego dla elektrowni wiatrowych wynika z przepisów odrębnych.

Jednak, zgodnie z art. 58 Nowelizacji, do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, zmiana zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. – a więc właśnie w odniesieniu do wskazanych wyżej inwestycji - może nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Będzie to prowadziło do sytuacji ogromnej presji na krajobraz kulturowy i taką liberalizację należy, z punktu widzenia polityki ochrony wartości zabytkowych, ocenić zdecydowanie negatywnie.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl