



IZBA ARCHITEKTÓW  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP  
OKRĘGOWA RADA IZBY

Kraków, 17 października 2022 r.

**Opinia nr 2**  
Zespołu ds. Ochrony Zabytków  
przy Radzie Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP

**Zagadnienie:**

*Jaki jest dopuszczalny zakres ingerencji służb konserwatorskich w inwestycję w zależności od formy ochrony zabytku?*

**Zespół ds. Ochrony Zabytków przedstawia swoje stanowisko:**

**Podstawa prawna:**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) (Konstytucja)
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2022 r. poz. 840); (u.o.z.o.z.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022 r. poz. 503); (u.o.p.z.p)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774); (u.o.k)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, t.j. z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351) (Pb)
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. 2019 poz. 1117, (u.s.z.a.i.b)
- Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2022 poz. 329 (p.p.s.a.)
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. 2021 r. poz. 81). (r.w.p.p.k)

**Opinia**

**1) DEFINICJA ZABYTKU I PRZEDMIOT OCHRONY:**

1) Pod pojęciem zabytku w odniesieniu do obiektów architektonicznych i urbanistycznych, ustawodawca przyjął tzw. materialną definicję zabytku, określoną w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. – jest to *nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.*

O tym czy dana nieruchomość jest zabytkiem, decydują jej obiektywne cechy, a nie formalne ujęcie nieruchomości w prowadzonym przez kompetentny organ, „spisie”. Różne natomiast są konsekwencje w zakresie praw i obowiązków oraz reglamentacji działań dotyczących zabytku, w zależności od tego, jaką formą ochrony objęty jest dany zabytek.

2) W art. 4 u.o.z.o.z. ustawodawca określił cele ochrony zabytków, wśród których za kluczowe uznano *trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie.*

3) W art. 7 wskazane zostały formy ochrony zabytków:

pkt 1) wpis do rejestru zabytków;

pkt 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;

pkt 2) uznanie za pomnik historii;

pkt 3) utworzenie parku kulturowego;

pkt 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w 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).

4) W ustawie odstąpiono od kategoryzacji zabytków pozostawiając to do jednostkowej oceny organów konserwatorskich.

5) Przedmiotem ochrony jest również otoczenie związane z zabytkiem, które w myśl zapisu art. 15 ustawy definiowane jest jako *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*.

## II) FORMY OCHRONY ZABYTKÓW.

### 1) Wpis do rejestru zabytków.

a) Rodzaje wpisów do rejestru.

W rejestrach zabytków utrwaliło się zwyczajowe (nie wynikające z przepisów prawa) rozgraniczenie na **wpisy indywidualne i wpisy przestrzenne (obszarowe)**. Zależnie od przedmiotu ochrony wpisy traktują o samych obiektach zabytkowych i ich otoczeniu lub o zakresach obejmujących więcej obiektów wraz z wzajemnymi relacjami i przestrzenią wokół i między nimi.

b) Przedmiot wpisu do rejestru.

- **historyczny układ** urbanistyczny lub ruralistyczny, zgodnie z art. 3. pkt 12) zdefiniowany jako *przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg;*
- **historyczny zespół** budowlany, zgodnie z art. 3 pkt 13) zdefiniowany jako *powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi;*
- **pojedynczy obiekt** (budynek) lub nieruchomość.

c) Skutki wpisu do rejestru zależne od przedmiotu (zakresu) wpisu

- **Wpis obszarowy –**

- \* ochronie konserwatorskiej i prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty, a podstawą wpisu jest jego historyczny, zabytkowy charakter.

- \* Wpis historycznego zespołu budowlanego wskazuje, że ochronie podlega układ urbanistyczny tego zespołu i jego przestrzenne relacje oraz gabaryty, bryły i wyraz architektoniczny elewacji i detali zewnętrznych. Wpis taki nie obejmuje wnętrza budynków i obiektów budowlanych.

- \* W granicach objętych wpisem obszarowym mogą przy tym znajdować się obiekty nie będące zabytkami w rozumieniu ustawy ale wpisujące się w układ przestrzenny lub dopełniające historyczną kompozycję urbanistyczną. Obiekty te same w sobie nie są jednak objęte indywidualną ochroną konserwatorską i tym samym nie są przedmiotem ingerencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (WKZ) w procesie inwestycyjnym, z zastrzeżeniem zapisów związanych z wpisem obszarowym.

- **Wpis indywidualny –**

- \* umożliwia dodatkowo ochronę struktury wewnętrznej, układu przestrzennego, wyposażenia wnętrza i detalu wewnętrznego czyli zapewnia najbardziej kompleksową ochronę konserwatorską, ale jednocześnie najbardziej ogranicza wykonywanie prawa własności.

- **WKZ powinien w uzasadnieniu decyzji o wpisie do rejestru zabytków (indywidualnym lub obszarowym lub jednym i drugim jednocześnie) wypowiedzieć się wyraźnie również co do otoczenia zabytku** (art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z.) i kontekstu, w którym się on znajduje lub zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy podjąć decyzję o wpisie otoczenia do rejestru.

- \* **Teren przy zabytku** rozumiany jest przez władze konserwatorskie jako działka na której znajduje się przedmiot ochrony.

\* **teren wokół zabytku** to obszar obejmujący sąsiednie nieruchomości. Wpisu otoczenia dokonuje się dla ochrony wartości widokowych oraz ochrony przed wpływem szkodliwych czynników.

• **Udowodnienie szkodliwości lub chociaż uprawdopodobnienie szkody spoczywa na WKZ**, który uzgadnia wspomniane dokumenty planistyczne w zakresie ochrony zabytków, a w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, zgodnie z art. 19 ust. 1. pkt 1) u.o.z.o.z. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że wyznaczone otoczenie powinno być precyzyjnie wyznaczone i opisane z uwagi na to, że niesie za sobą ograniczenie wykonywania prawa własności, m.in. w zakresie prowadzenia robót budowlanych i uzyskiwania pozwoleń.

• Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru i wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku oraz prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru wymaga **pozwolenia WKZ (tzw. pozwolenie konserwatorskie)**.

• Do zabytku nieruchomego stosują się tu zapisy art. 36. ust.: 1, 2a, 4 u.o.z.o.z. W toku postępowania WKZ, może żądać nieodpłatnego przekazania egzemplarza niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych i uzależnić od tego wydanie pozwolenia na podejmowanie działań przy zabytku takich jak:

\* *pkt 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;*

\* *pkt 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;*

\* *pkt 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;*

\* *pkt 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni;*

## 2) **Uznanie za pomnik historii;**

Za Pomnik historii może zostać uznany zabytek nieruchomy (indywidualny lub obszarowy) wpisany do rejestru zabytków lub może nim być Park kulturowy. Służy wyróżnieniu najważniejszych obiektów zabytkowych i szczególnie cennego krajobrazu kulturowego, a także ma znaczenie prestiżowe. Jest to kategoria zabytków, która z mocy ustawy jest pod ochroną ale dla której nie przewidziano innego, wyróżniającego Pomnik historii, sposobu ochrony substancji zabytkowej.

## 3) **Utworzenie parku kulturowego;**

a) Park kulturowy zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. **tworzony jest na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii WKZ, która nie jest wiążąca ale jest wymagana**. Park kulturowy ma na celu ochronę krajobrazu kulturowego, którym jest w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 14) ustawy: *postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka*. Uchwała o utworzeniu parku kulturowego jest aktem prawa miejscowego. W uchwale tej, zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z, **ustanawia się określone enumeratywnie zakazy i nakazy** dotyczące m.in.:

pkt 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;

pkt 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;

pkt 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, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;

pkt 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury.

b) Park kulturowy jest to obszar, co do którego nie ma wymagań odnośnie właścicieli nieruchomości, ma ściśle określone granice, sposób ochrony i obowiązujące na nim zakazy i ograniczenia (podobnie jak w m.p.z.p.). Zgodnie z art. 16 ust. 4 u.o.z.o.z. sporządzany jest **plan ochrony Parku kulturowego, uzgadniany z WKZ** i zatwierdzany przez radę gminy, w następstwie którego, zgodnie z ust. 6 tego artykułu, **dla przedmiotowego obszaru Parku kulturowego sporządzany jest obowiązkowo m.p.z.p.**

**4) Ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w 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.**

a) Ochrona zabytków realizowana jest także poprzez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) o czym mówi art. 18 u.o.z.o.z.

b) W studium i planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Możliwości działania gminy w tym zakresie wzmocnione zostały tzw. ustawą krajobrazową, która zmieniła w tym zakresie szereg innych ustaw.

c) Uchwała Rady gminy, o której mowa w art. art. 37a u.p.z.p. jest obszarowym narzędziem ochrony nie tylko krajobrazu kulturowego, ale także naturalnego. Uchwała taka jest przy tym aktem prawa miejscowego czyli aktem o takim samym w znaczeniu formalnym, jak uchwała dotycząca m.p.z.p., a więc stosują się do niej te same zasady dotyczące możliwości ingerencji konserwatorskiej, które omówione zostały w opinii nr 1 Zespołu ds. Ochrony Zabytków przy Radzie Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP. Projekt takiej uchwały podlega zgodnie z art. 37b ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. uzgodnieniu z WKZ w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

### III) EWIDENCJA ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH

1) Zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków są ujęte również w wojewódzkiej ewidencji zabytków prowadzonej przez WKZ oraz w gminnej ewidencji zabytków prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zgodnie z art. 22 ust. 2 i ust. 4–5 u.o.z.o.z. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte, zgodnie z art. 22 ust. 5:

*pkt 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;*

*pkt 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;*

*pkt 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.*

2) Ewidencja zabytków wojewódzka i gminna jest skatalogowanym opisem obiektów prowadzonym w celach dokumentacyjnych. (zgodnie z art. 21 u.p.z.p *Ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy*).

3) Zabytki nieruchome ujęte w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a nie wpisane do rejestru zabytków, nie wymagają uzyskania pozwolenia konserwatorskiego.

4) Wpis do gminnej ewidencji zabytków skutkuje obowiązkiem dokonywania przez odpowiednie organy z wojewódzkim konserwatorem zabytków uzgodnień następujących decyzji odnoszących się do przedmiotu wpisu:

a) decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy (art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 60 ust. 4 u.p.z.p.);

b) decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 39 ust. 3 pkt 34 Pb.)

5) Ustawy Pb. oraz u.o.z.o.z. nie precyzują kryteriów, którymi ma się kierować WKZ na etapie uzgodnienia projektu budowlanego podlegającego zatwierdzeniu w pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany). Oznacza to, że ustawodawca przyznał w tym zakresie spory zakres dyskrecjonalności służbom konserwatorskim. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie sądowno administracyjnym art. 39 ust. 3 Pb. ma charakter normy kompetencyjnej, zgodnie z którą uzgodnienie stanowi kwalifikowaną formę współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej. (tryb współdziałania organów przewidziany w art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)). Odmowa uzgodnienia ze strony organu współdziałającego ma ten skutek prawny, że organ decyzyjny nie może wydać decyzji uwzględniającej wnioszek inwestora (wyrok WSA w Krakowie z 14 listopada 2019 r., II SA/Kr 659/19). W związku z tym kompetencji WKZ nie sposób domniemywać i nie sposób interpretować rozszerzająco. Swoistym remedium jest w takim wypadku uszczegółowienie wymagań związanych z ochroną konserwatorską na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, względnie w ramach uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

w ramach którego Wojewódzki Konserwator Zabytków jest uprawniony do określenia warunków związanych z ochroną konserwatorską zabytku ujętego w gminnej ewidencji zabytków, orientując swoje wymagania na realizację celów ochrony zabytków postawione w ustawie.

6) Roboty budowlane objęte obowiązkiem zgłoszenia a prowadzone w obiekcie wpisanym jedynie do ewidencji zabytków nie wymagają przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej.

7) O ile nie dojdzie do zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, sankcjonowanego na podstawie art. 108 lub art. 110 u.o.z.o.z., prowadzenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę przy zabytku ujętym w gminnej ewidencji zabytków dokonuje się poza zakresem kognicji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

#### IV) Wnioski

1) Inaczej niż w przypadku obiektu wpisanego do rejestru indywidualnie, **w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków jedynie obszarowo kompetencja WKZ ograniczona jest do ochrony wyłącznie kontekstu architektoniczno-urbanistycznego**, w jakim znajduje się dany obiekt, obejmując zewnętrzną „formę wyrazu” tego obiektu, w nawiązaniu do chronionego konserwatorsko obszaru. Wyrażona w formie władczego i ostatecznego rozstrzygnięcia (decyzji o wpisie do rejestru zabytków) wola WKZ co do ochrony jedynie obszaru, a nie indywidualnie określonego obiektu, musi być postrzegana w sposób ścisły i właściwy dla tej formy ochrony konserwatorskiej. Wszelkie formy rozszerzenia zakresu kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wnętrza tego rodzaju obiektu (chronionego wyłącznie obszarowo) czyniłyby zbędną, praktykowaną przecież powszechnie, dodatkową ochronę konserwatorską poszczególnych obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków.

2) **Otoczenie winno być ściśle określone w treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru zabytków**, ze wskazaniem na cele, jakim to ma służyć, związane z ochroną wartości widokowych i ochroną przed szkodliwym oddziaływaniami zewnętrznymi. W zakresie sposobu rozumienia pojęcia „otoczenie” – nie chodzi o potocznie rozumiane przestrzeni okalającej, ale o zakres ściśle oznaczony i opisany w decyzji o wpisie do rejestru zabytków danego obiektu wraz z jego otoczeniem.

3) Wymagające pozwolenia na budowę roboty budowlane prowadzone przy zabytku wpisanym jedynie do ewidencji zabytków są zatwierdzane w uzgodnieniu z WKZ. Pomimo tego, że ani ustawa Pb. ani u.o.z.o.z. nie precyzują żadnych przesłanek, którymi ma się kierować WKZ, nie ulega wątpliwości, że **treść i zakres uzgodnienia muszą pozostawać w funkcjonalnym związku z określonymi w u.o.z.o.z. celami ochrony zabytków**. Zbyt daleko idące warunki uzgodnienia określone w postanowieniu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, nadmiernie głęboko ingerujące w prawo własności, wykraczając ponad konieczną potrzebę ochrony zabytku, mogą być przedmiotem kwestionowania w drodze zażalenia na postanowienie uzgodnieniowe wydane w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę.

arch. Grzegorz Lechowicz  
Sekretarz Rady  
Małopolskiej Okręgowej IARP  
Koordynator Zespołu Ochrony Zabytków  
przy Radzie Małopolskiej Okręgowej IARP

arch. Piotr Chuchacz  
Przewodniczący Rady  
Małopolskiej Okręgowej IARP