



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

Kraków, 29 lipca 2022 r.

Opinia nr 1

Zespołu ds. Ochrony Zabytków
przy Radzie Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP

Treść pytania:

Czy Wojewódzki Konserwator Zabytków ma obowiązek respektowania postanowień zawartych w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego, szczególnie w zakresie gabarytów projektowanych budynków (nabudowywanych budynków) lub innych wskaźników urbanistycznych, wydając decyzje w oparciu o Ustawę o ochronie i opiece nad zabytkami, skoro zgodnie z zapisami Ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu przestrzennym zapisy tychże uchwał Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił, co było jednym z warunków wejścia tychże uchwał w życie.

Zespół ds. Konserwacji 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 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, tj. z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351) (P.b.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2022 r. poz. 503) (u.p.z.p)
- 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 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. 2019 poz. 1117, (u.s.z.a.i.b)

Opinia:

Ustalenie zakresu związania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WKZ) ustaleniami Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) należy rozpatrywać na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Polski system prawny gwarantuje zapewnienie należytej ochrony zabytków poprzez kilkukrotny, aktywny udział Urzędu Konserwatorskiego na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego.

Wojewódzki Konserwator Zabytków jest zobligowany do uzgadniania projektów aktów prawnych o charakterze planistycznym i na etapie ich tworzenia ma możliwość zawarcia w nim szczegółowych wytycznych w odniesieniu do konkretnych budynków a także ich otoczenia.

Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgadnia projekty:

– Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (studium) (art. 10 ust. 2. pkt 4 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 2. W studium określa się w szczególności: (...) 4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*

– Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) (art. 17 pkt 6b Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) występuje o: (...) uzgodnienie projektu planu z: (...) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (...);*

– Decyzji o Warunkach Zabudowy (WZ) oraz Decyzji o Ustaleniu Lokalizacji Inwestycji Celu Publicznego (ULICP) (art. 60 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *Decyzję o warunkach zabudowy wydaje (...) prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4; Decyzje (...), wydaje się po uzgodnieniu z: (...) wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi.*

Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (u.p.z.p) kompetencje WKZ związane z uzgadnianiem treści projektów MPZP zostały określone szeroko. Uzgodnienie projektu planu miejscowego przez WKZ winno być ściśle i wprost powiązane z ochroną zabytków, co wynika z umocowania tego organu w systemie prawa. Przepisy stanowiące źródło kompetencji WKZ do uzgadniania MPZP nie stawiają mu żadnych ograniczeń. Z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (u.o.z.o.z.) wynika, że w MPZP uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Z kolei, zgodnie z art. 20 u.o.z.o.z., projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz MPZP podlegają uzgodnieniu z WKZ w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 7 pkt 4 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (u.o.z.o.z.): formami ochrony zabytków są: (...) *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, (...).* Ponadto dyspozycja art. 20 ww. Ustawy jednoznacznie stwierdza: *Projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.*

Na podstawie powyższego stwierdzić można, że ustawodawca za podstawową formę ochrony zabytków uznaje wprowadzenie do MPZP zapisów dotyczących dopuszczalnej ze stanowiska konserwatorskiego ingerencji w zabytek, w tym i możliwych inwestycyjnych przekształceń. WKZ ma zatem obowiązek i narzędzia do nieskrępowanego wprowadzenia na tym etapie wszelkich zastrzeżeń, wykluczeń i akceptowanych przez siebie dopuszczeń w odniesieniu do każdego zabytku.

Zgodnie z art. 17 pkt 6b Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgadnia projekt planu miejscowego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalone w MPZP zapisy, także i te sformułowane przez WKZ, mają zatem – zgodnie z naturą planów – ogólny i przestrzenny charakter, ale w kwestiach przez siebie rozstrzygniętych, szczególnie

w odniesieniu do dopuszczonych gabarytów, niewątpliwie wiążą zarówno urząd konserwatorski, jak i dysponentów zabytku. Stają się bowiem częścią prawa miejscowego i zgodnie z Konstytucją stanowią źródło prawa, w tym i prawa do zabudowy. Powyższe stwierdzenie potwierdza wyraźnie Art. 6 pkt. 1 (u.p.z.p.): *Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.*

Teza o związaniu WKZ uzgodnionymi przez siebie w MPZP warunkami dotyczącymi dopuszczalnych parametrów potencjalnych inwestycji przy obiektach zabytkowych, znajduje swoje poparcie w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przykłady z orzecznictwa:

W wyroku z 26.06.2013 r., II OSK 2736/12, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, w myśl którego *uzgodnienie projektu planu czy też jego zmiany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków powoduje, iż zaakceptowane przez niego zasady stają się prawem miejscowym, a tym samym źródłem prawa, obowiązującego na danym terytorium wszystkie podmioty, w tym organy administracji publicznej. Wobec ujęcia w planie szczegółowych przepisów, regulujących zakres i sposoby ochrony zabytku, zakres możliwej ingerencji konserwatora zabytków w odniesieniu do możliwości wydania pozwolenia na podjęcie robót budowlanych przy zabytku zawężony zostaje do minimum. Nie oznacza to jednak, że w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Jednakowoż nie mogą one być sprzeczne z zapisami ujętymi w planie miejscowym.* (podkreślenie – MPOIA RP)

Analogiczny pogląd o relacji między decyzją WKZ a MPZP zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 kwietnia 2017 r., II OSK 451/16. Sprawa dotyczyła dozwolonej wysokości budynku mieszkalnego, który powstać miał na terenie objętym ochroną w MPZP jako układ urbanistyczny i jednocześnie wpisanego do rejestru zabytków. W orzeczeniu tym sąd podkreślił charakter prawny planu miejscowego. Przypomniano, że każdy MPZP jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [dalej u.p.z.p.]), natomiast decyzja administracyjna WKZ jest aktem o charakterze indywidualnym, ergo decyzja administracyjna nie może modyfikować obowiązującego na danym terenie prawa miejscowego. Co więcej, wskazano, że – w przypadku istnienia planu miejscowego – zakres swobody WKZ jest już wąski (przynajmniej, jeśli chodzi o zakres uregulowany w planie). Sąd odniósł się również do zakresu udziału WKZ w tworzeniu planu. Zgodnie z art. 17 u.p.z.p. po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt, burmistrz lub prezydent występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. WKZ uzgadnia plan w zakresie „kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu” (por. również art 20 ustawy o ochronie zabytków). Również w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazano, że ochronę zabytków uwzględnia się przy tworzeniu planów miejscowych (art. 18 ust. 1), a ponadto w MPZP uwzględnia się ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru (art. 19 ust. 1 pkt 1). Sąd podkreślił, że podobna sytuacja miała miejsce pod rządami ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r., nie ma więc znaczenia na podstawie których przepisów nastąpiło uzgodnienie.

Warto przywołać również najważniejsze tezy z wyroku NSA z 21 kwietnia 2016 r., dotyczącego zaprojektowania sześciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych na terenie układu urbanistycznego i zespołu budowlanego o willowym charakterze. I tym razem sąd nie miał wątpliwości, że głównym punktem odniesienia, co do oceny pod względem konserwatorskim powinny być wymagania wskazane w MPZP, które zdaniem organu zostały przez inwestora spełnione.

W sprzeczności z wyrokami sądów administracyjnych pozostaje wymowa artykułu Narodowego Instytutu Dziedzictwa z dnia 15.12.2021 r., stanowiącego podstawę niektórych stanowisk konserwatorskich przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. (https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/pozwolenia-organow-ochrony-zabytkow-prowadzenie-prac-konserwatorskich-restauratorskich-lub-robot-budowlanych-przy-zabytku-wpisanym-do-rejestru-przyklady-z-orzecznictwa/). Wnikliwa lektura artykułu pozwala jednak podważyć zawarte w nim tezy o możliwości niestosowania się przez konserwatorów wojewódzkich do ustaleń planów miejscowych choćby ze względu na niezgodną z treścią oryginalną przytoczonych orzeczeń NSA poprzez np. pominięcie istotnego stwierdzenia w wyroku II OSK 2041/14 – Wyrok NSA, cyt: (...) *przy czym, jak już wyżej wskazano, wiążące dla organu są nie tylko przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale i ustalenia miejscowego planu, w zakresie w jakim dotyczą ochrony zabytku.*

W tym miejscu wspomnieć należy także art. 15 ust. 2 pkt 4) i 6) u.o.p.z.p. który wskazuje, że w MPZP określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz zasady kształtowania zabudowy.

Zarówno przepisy prawa jak i orzeczenia NSA i WSA określają relacje pomiędzy WKZ a MPZP podkreślając, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP uchwalone MPZP stanowią źródło prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako prawo miejscowe należy uznać je za akty nadrzędne, rozstrzygające o nabytych prawach i obowiązkach. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególnego rodzaju normę kolizyjną, która wynika z treści art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym *Ustawa nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych.* Stanowi to **jednoznaczną deklarację ustawodawcy, że ustawa o ochronie zabytków nie stanowi regulacji o charakterze szczególnym w zakresie regulowanym innymi, wspomnianymi ustawami, w szczególności w zakresie, w jakim ustawodawca określa kompetencje organów współdziałających w ostatecznym kształtowaniu treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** Ilekroć zatem mamy do czynienia z materią regulowaną wspomnianymi aktami prawnymi, stosowanie ustawy o ochronie zabytków nie może powodować faktycznej derogacji przepisów przytoczonych ustaw, w tym zwłaszcza u.p.z.p.

Tak, jak w przypadku zgodności z innymi przepisami na etapie zatwierdzania projektu budowlanego, także podczas uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego należy spełnić wymagania dotyczące ochrony zabytku, szczególnie w zakresie ochrony substancji zabytkowej i w odniesieniu do poczynionych na etapie przygotowywania inwestycji szczegółowych badań. Na etapie wydania pozwolenia konserwatorskiego stanowisko konserwatorskie nie może jednak stać w sprzeczności z podjętymi wcześniej uzgodnieniami planów miejscowych lecz – zgodnie z zamysłem ustawodawcy – powinno egzekwować (doprecyzowywać) wymagania


konserwatorskie, inne niż już rozstrzygnięte w MPZP. W myśl art. 4 pkt 6) u.o.z.o.z.: Ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań, mających na celu: (...) 6) uwzględnienie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...).

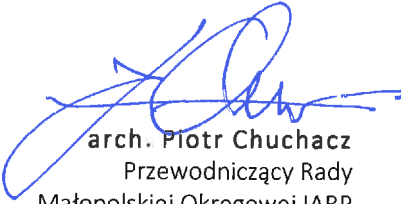
Nie do zaakceptowania jest zatem wyrażony w sposób generalny pogląd, pojawiający się w decyzjach niektórych urzędów konserwatorskich, w myśl którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa jedynie parametry maksymalne, które następnie mogą zostać swobodnie ograniczone decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zarówno Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jak i Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednomyślnie stwierdzają, że ustalone w MPZP przeznaczenie terenu, zasady zagospodarowania i kształtowanie zabudowy są obowiązkowo uzgadniane przez WKZ, a co za tym idzie dopuszczalne gabaryty obiektów budowlanych i zasady zagospodarowania terenu uwzględniają już opiekę nad zabytkami. Nieuzasadnione w związku z tym jest powołanie się na racje związane z koniecznością ochrony historycznie ukształtowanego układu urbanistycznego i ruralistycznego a także zespołu budowlanego lub też naruszenia kontekstu historycznego obszaru chronionego, te aspekty zostały bowiem pozytywnie zweryfikowane przez WKZ na etapie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w następstwie jego skutecznego uchwalenia stał się prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej gminy, wiążąc również samego konserwatora.

Ograniczenie, dopuszczonej przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nadbudowy lub rozbudowy zabytku wynikać może jedynie z obiektywnych, udowodnionych i nie dających się przewidzieć na etapie sporządzania MPZP przesłanek, takich, jak trwałe zniszczenie chronionych konserwatorsko elementów (np. cennej polichromii) w wyniku projektowanych robót budowlanych.

Prawa i obowiązki, ukształtowane na podstawie uchwalonego planu miejscowego, stają się źródłem konkretnych praw podmiotowych po stronie obywateli, dysponujących tytułem prawnym do nieruchomości objętych planem miejscowym. Dopuszczenie sytuacji, w której raz przyznane prawo (np. prawo do zabudowania swojej nieruchomości do określonej w planie miejscowym wysokości), jest następnie ograniczane na podstawie niedookreślonych i nieweryfikowalnych przesłanek, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą pewności prawa, stanowiącą fundament demokratycznego państwa prawnego.

(WZ, TP, GL, MJ)


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

Niniejszy dokument nie stanowi oficjalnej wykładni przepisów prawa i nie może być stosowany jako podstawa prawna do rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Opinie i propozycje zawarte w stanowiskach Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP należy traktować jako materiał pomocniczy.