

MALWINA JAWORSKA

Wrocław

OCHRONA ZABYTEKÓW W MIEJSCOWYM PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

1. WPROWADZENIE

Ochrona zabytków ruchomych i nieruchomych¹ stanowiących dziedzictwo kulturowe należy do zadań państwa. Jej zakres i kształt kreowany jest w źródłach prawa powszechnie obowiązującego oraz za pomocą prawnych form działania administracji. Ochrona ta realizowana jest na płaszczyznach różnych gałęzi prawa, poczynając od regulacji konstytucyjnych. Wpisuje się ona w jedno z podstawowych zadań funkcjonowania państwa, a mianowicie obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego celem przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, „co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”². W polskim porządku prawnym wymóg ten wynika wprost z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, stanowiącego przepis o charakterze programowym, obligujący władzę publiczną do podjęcia działań zmierzających do strzeżenia dziedzictwa narodowego za pomocą wszystkich przyznanych uprawnień⁴. Ściśle powiązany jest z nim art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej obligujący państwo do stworzenia warunków „upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury”. Ponadto, wolność korzystania z dóbr kultury została potwierdzona w art. 73 Konstytucji, a zatem wśród wolności i praw kulturalnych, których zasadniczym celem jest „zaspokojenie kulturalnych potrzeb człowieka” i stworzenie warun-

¹ Aktualnie UNESCO umownie dzieli dziedzictwo kulturowe na: materialne — składające się z zabytków nieruchomych i ruchomych oraz niematerialne — obejmujące przekazywane przede wszystkim za pomocą przekazu ustnego i tradycji, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/> (dostęp: 27.03.2014).

² Preambuła.

³ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

ków jego „duchowego rozwoju”⁵. W przywołanych powyżej art. 5 i 6 Konstytucji zakreśla się więc obszar działania państwa w sferze strzeżenia dziedzictwa narodowego, natomiast w art. 73 kreuje się prawo podmiotowe jednostki do zapewnienia dostępu do dóbr kultury⁶.

Sprostanie obowiązкови zapewnienia bezpieczeństwa dziedzictwa kulturowego oraz zagwarantowania wolności korzystania z dóbr kultury stanowi domenę prawa publicznego. W polskim porządku prawnym niniejsza materia nie została, wzorem francuskim, skodyfikowana⁷ i oprócz Konstytucji normowana jest także prawem administracyjnym czy karnym. Kluczową rolę odgrywa ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, która dostosowuje polski model ochrony dziedzictwa kulturowego do standardów ochrony w Unii Europejskiej oraz reguł ukształtowanych przez Radę Europy, UNESCO oraz UNDROIT⁹. Ustawa ta m.in. — wzorem Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego — rozdziela pojęcie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami¹⁰. Ponadto określa formy ochrony zabytków oraz normuje kwestie związane z podejmowaniem działań przy zabytkach, nadzorem konserwatorskim, zasadami wywozu zabytków za granicę czy finansowaniem opieki nad zabytkami. W świetle brzmienia jej art. 4 istota ochrony zabytków sprowadza się do podejmowania przez organy administracji publicznej aktywności prowadzącej do: a) zapewnienia warunków umożliwiających trwałe zachowanie zabytków, b) zapobiegania zagrożeniom skutkującym uszczerbkiem ich wartości, c) udaremniania ich niszczenia oraz nienależytego użytkowania, d) przeciwdziałania kradzieży, zaginięciu oraz wywozowi poza granicę, e) monitorowania stanu zachowania i przeznaczenia f) uwzględniania „zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz kształtowaniu środowiska”.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 328.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

⁷ We Francji Kodeks dziedzictwa, tzw. *Code du patrimoine*, zawarty w ordonansie nr 2004-178 z 20 lutego 2004 r. jest podstawowym aktem normującym zagadnienie dziedzictwa kulturowego i kwestie z zakresu kultury, stanowiąc ujednolicony akt. Na jego treść składają się: ustawa z 31 grudnia 1913 r. o ochronie zabytków; ustawa z 27 września 1941 r. o eksporcie dzieł sztuki; ustawa z 3 stycznia 1979 r. o archiwach; ustawa z 20 czerwca 1992 r. o egzemplarzach obowiązkowych; ustawa z 17 stycznia 2001 r. o ochronie dziedzictwa archeologicznego; ustawa z 4 stycznia 2002 r. o muzeach Francji (szerzej na ten temat: J. Łukaczyński, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr LXXXIX, s. 21–37).

⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568, dalej: u.o.z.o.z.

⁹ A. Gerecka-Żołyńska, *Realizacja międzynarodowych standardów ochrony dziedzictwa kulturalnego w polskiej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 52–53.

¹⁰ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z dnia 14 maja 1954 r., Dz. U. z 1957 r., Nr 46, poz. 212.

2. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY JAKO JEDNA Z FORM OCHRONY ZABYTEKÓW

Sprostaniu wymienionym zadaniom służą określone enumeratywnie w art. 7 formy ochrony zabytków, przez które należy rozumieć „zasady, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione”¹¹. Ogólnie rzecz ujmując, podstawowym celem każdej z nich jest „trwałe zachowanie zabytku i jego wartości historycznej, artystycznej i naukowej”¹².

Jedną z prawnych form ochrony zabytków, która wykonywana jest przez działające w interesie publicznym organy administracji rządowej i samorządowej, według przyznanych im ustawowo kompetencji¹³, jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. katalog prawnych form ochrony zabytków — oprócz wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii oraz utworzenia parku kulturowego — obejmuje również podjęcie odpowiednich ustaleń „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”¹⁴.

Według Patrycji Antoniak i Maksymiliana Cherki, przywołany przepis zrównuje ustaloną w planie miejscowym ochronę konserwatorską z ochroną przewidzianą we wskazanych decyzjach administracyjnych, co też prowadzi do „faktycznego usankcjonowania na szczeblu ustawowym wadliwej praktyki administracyjnej polegającej na uchylaniu się przez organy gminy od sporządzania planów miejscowych, a tym samym — od posługiwania się podstawowym instrumentem planistycznym”¹⁵.

Regulując niniejszą formę ochrony zabytków, prawodawca w art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z. doprecyzował, w czym dokładniej powinna się ona przejawiać. Zgodnie z brzmieniem tegoż artykułu kwestie związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami należy uwzględniać przy sporządzaniu i aktualizowaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz w planowaniu przestrzennym realizowanym na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Powinny więc być brane pod uwagę m.in. przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, przygotowaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również

¹¹ R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 28.

¹² M.A. Zalewski, *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w leśnictwie w zakresie urządzania lasu*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 3, s. 66–78

¹³ R. Golać, *op. cit.*, s. 9.

¹⁴ Art. 7 u.o.z.o.z.

¹⁵ P. Antoniak, M. Cherka, *Komentarz do art. 7 ustawy o ochronie zabytków*, [w:] P. Antoniak et al., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 42.

przy opracowywaniu analiz i studiów z zakresu polityki przestrzennej powiatu czy też strategii rozwoju gminy (województwa).

W wymienionych koncepcjach, strategiach, analizach i studiach należy w szczególności: uwzględnić krajowy program ochrony zabytków i opieki nad nimi, określić niezbędne rozwiązania zapobiegające zagrożeniom oraz zapewniające im ochronę przy realizacji inwestycji oraz przywracaniu zabytków do jak najlepszego stanu, a także ustalić „przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami”¹⁶. Tym samym wskazana w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. forma ochrony zabytków sprowadza się do wypracowania takich rozwiązań, które będą w sposób jak najbardziej skuteczny chronić niniejsze dobra przed niebezpieczeństwem zniszczenia, a także pozwolą na ich właściwe zachowanie oraz renowację. Ustawodawca za niezbędne uznał przyjęcie w wymienionych koncepcjach, strategiach, analizach i studiach takich założeń, które zapewnią właściwy poziom ochrony przy realizacji inwestycji oraz przy projektowaniu założeń gospodarki przestrzennej.

Jak wskazano — przewidziana w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. forma ochrony zabytków nie sprowadza się tylko do zawarcia stosownych postanowień w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy też przywołanych w tym przepisie decyzjach administracyjnych, ale również przy sporządzaniu innych opracowań przestrzennych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, np. przy przygotowywaniu strategii rozwoju województw¹⁷. Zasadniczo jednak — jak akcentuje Mariusz Kotulski — to gmina wyposażona we władztwo planistyczne oraz sądową ochronę tej prerogatywy odgrywa tu podstawową rolę¹⁸. Potwierdza to także poświęcenie w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odrębnego artykułu kwestiom regulacji ogólnych założeń niniejszej ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. I tak, zgodnie z art. 19 u.o.z.o.z. w powyższych aktach należy obowiązkowo uwzględnić ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Przez zabytek nieruchomy trzeba rozumieć nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości będący dziełem człowieka lub związany z jego działalnością i stanowiący „świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”¹⁹. Konieczne jest także uwzględnienie we wskazanych aktach parków kulturowych, które mają na celu ochronę krajobrazu kulturowego oraz zachowanie „wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi cha-

¹⁶ Art. 18 ust. 2 u.o.z.o.z.

¹⁷ R. Golał, *op. cit.*, s. 9.

¹⁸ M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2011, nr 2, s. 11.

¹⁹ Art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z.

rakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej”²⁰. Niniejsze zabytki nieruchome oraz parki kulturowe podlegają uwzględnieniu także przy wydawaniu decyzji administracyjnych w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz linii kolejowej, w przedmiocie określenia warunków zabudowy czy też zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego²¹.

Natomiast fakultatywnie w powyższych opracowaniach ustala się strefy ochrony konserwatorskiej stanowiące obszary, względem których obowiązują unormowane planem ograniczenia, nakazy, zakazy mające na względzie ochronę zabytków na tym terenie²². W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bierze się pod uwagę także program opieki nad zabytkami, jeżeli gmina takim dysponuje²³.

Przyjęte w art. 18 i 19 u.o.z.o.z. regulacje uzupełniają, rozwijają i precyzują zadania właściwych rzeczowo organów administracji publicznej w sferze ochrony zabytków przy gospodarowaniu przestrzenią publiczną. Wskazany w nich zakres ochrony wpływa na zawartość treściową studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych, która to została określona w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴. Przywołana ustawa, określając „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej”²⁵, wskazuje m.in. na konieczność uwzględnienia wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej²⁶. Przejawia się to m.in. w obowiązku brania pod uwagę przy gospodarowaniu przestrzenią „stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”, jak również ich obszarów i zasad ochrony²⁷. Przy redagowaniu ustaleń części tekstowej projektu studium kwestie związane z zasadami ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej muszą zawierać w szczególności wytyczne określenia tych zasad w przyszłych planach miejscowych, wynikające z potrzeby ochrony zabytków i parków kulturowych, o której mowa w u.o.z.o.z.²⁸

²⁰ Art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z.

²¹ Art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z.

²² Art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej: u.p.z.p.

²⁵ Art. 1 pkt 1 u.p.z.p.

²⁶ Przez dobra kultury współczesnej należy rozumieć „niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna” (art. 2 pkt 10 u.p.z.p.).

²⁷ Art. 10 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

²⁸ Zob. § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz. U. z 2004, Nr 118, poz. 1233.

Tym samym przy sporządzaniu studium „określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej”²⁹ i będącego „swego rodzaju aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego”³⁰, którego uchwalenie — w przeciwieństwie do planów miejscowych — jest obowiązkowe, ustalenia dotyczące ochrony zabytków powinny się sprowadzać przede wszystkim do wskazania ogólnych dyrektyw, które należy mieć na uwadze przy określaniu zasad ochrony zabytków w przyszłych planach miejscowych. Muszą one być przy tym zgodne z założeniami zawartymi w art. 19 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z.³¹ Tak unormowany zakres treściowy problematyki ochrony zabytków w studium wynika z samego jego charakteru. Jest ono z jednej strony aktem polityki wewnętrznej gminy kreującym uwarunkowania geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne gospodarowania przestrzenią, a z drugiej określającym długofalową politykę przestrzenną gminy³². Skoro więc zadaniem studium jest określanie polityki przestrzennej gminy i lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, to akt ten musi być ogólniejszy od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³³, w którym to obowiązkowo określa się „zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”³⁴, przez co należy rozumieć „określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”³⁵. Tym samym zagadnienie ochrony zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, podobnie jak inne kwestie podlegające określeniu w studium, powinny formułować konkretne dyrektywy na przyszłość, ale nie mogą już regulować kwestii szczegółowych, gdyż te zostały zastrzeżone przez prawodawcę do unormowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym aktem prawa miejscowego³⁶.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 78.

³⁰ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Kraków 2004, s. 54.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 587/12, CBOSA (dostęp: 2.04.2014).

³² Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 350/10, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 39/11, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 528/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014).

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 830/12, CBOSA (dostęp: 2.04.2014).

³⁴ Art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

³⁵ Par. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymanaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 350/10, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 39/11, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 528/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014). W wyroku z dnia 12 lutego 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „studium uwarunkowań i kierunków

Wymogiem ustawowym planu miejscowego jest określenie zasad ochrony zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a w zakresie tym mieści się wskazanie obiektów i terenów chronionych planem, a także przedstawienie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przez co należy rozumieć „określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy”³⁷. Kwestia ochrony zabytków w świetle ustawy planistycznej stanowi obligatoryjną materię, która podlega unormowaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny w tym sensie, że musi znajdować swoje odzwierciedlenie w warunkach faktycznych panujących na obszarze objętym planem³⁸. W sytuacji więc, gdy okoliczności faktyczne terenu objętego planem nie dają podstaw do podjęcia regulacji w sferze wymagań ochrony zabytków w zakresie kształtowanym przez ustawę planistyczną, akty wykonawcze do niej oraz ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak postanowień w tej kwestii nie stanowi wadliwości planu.

Źródłem informacji o zabytkach zlokalizowanych na obszarze objętym opracowaniem planu będzie nie tylko studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy też gminna ewidencja zabytków. Wiadomości takie powinny również wynikać z wniosków do planu zgłoszonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na skutek zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Rozpoczęcie prac nad sporządzeniem planu wymaga także zweryfikowania zasobu zabytkowego w ramach inwentaryzacji urbanistycznej, której należy dokonać z udziałem znawcy problematyki konserwatorskiej (wskazane, aby taka osoba była członkiem zespołu projektowego). W ramach czynności inwentaryzacyjnych „możliwe jest określenie aktualnego stanu dziedzictwa kulturowego i określenie zasobu krajobrazu kulturowego. W przypadku stwierdzonych zmian w stanie zasobu, wskazana jest konsultacja z wojewódzkim konserwatorem zabytków”³⁹.

Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sprowadza się do konkretnych obiektów i obszarów zabytkowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszystkich innych aspektów zagospodarowania przestrzen-

zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania” [wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, CBOSA (dostęp: 1.04.2014)].

³⁷ Par. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

³⁸ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 154.

³⁹ J. Welc-Jędrzejewska *et al.*, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych*, Warszawa 2011, s. 21.

nego⁴⁰. Regulując kwestie ochrony zabytków w planie miejscowym, w tym formułując zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zabudowie, rada gminy musi przestrzegać norm hierarchicznie wyższych, zasady zgodności ze studium⁴¹ oraz „kierować się jak najmniejszą uciążliwością nakładanych ograniczeń oraz ich niezbędnością dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków”⁴². Wskazane ograniczenia wynikają z tego, że przysługujące gminie władztwo planistyczne nie ma charakteru absolutnego, a postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego jedną z form ochrony zabytków, mogą stanowić podstawę rozstrzygnięć w kwestiach nadzoru konserwatorskiego⁴³.

3. WŁADZTWO PLANISTYCZNE GMINY A OCHRONA ZABYTKÓW

Władztwo planistyczne gminy, traktowane jako możliwość ustalania warunków zagospodarowania terenu⁴⁴, stanowi zawężony do kształtowania ładu przestrzennego rodzaj władztwa administracyjnego i konkretyzowane jest przez normy ustawowe wyznaczające zakres zadań publicznych gminy w tej materii⁴⁵.

Tym samym podstawowa jednostka samorządu terytorialnego dysponuje ustawowym upoważnieniem do uregulowania „w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą”⁴⁶. Samodzielność planistyczna gminy ma charakter niepodzielny⁴⁷, jednakże do właściwej realizacji tejże funkcji niezbędna jest wszechstronna znajomość „zagadnień objętych planowaniem, ich związków i współzależności z innymi sferami życia ludzkiego oraz wywieranymi przez nie skutkami na całokształt zjawisk

⁴⁰ *Ibidem*, s. 20.

⁴¹ Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, a „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium” (art. 10 ust. 1 u.p.z.p.).

⁴² M. Kotulski, *Problematyka...*, s. 11–15.

⁴³ D. Chaciński, *Zakres ochrony zabytków nieruchomych na tle wybranych orzeczeń WSA w Warszawie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 28.

⁴⁴ H. Izdebski, *Komentarz do art. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 34.

⁴⁵ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy — kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2012, nr 1, s. 11.

⁴⁶ W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 70.

⁴⁷ M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 11.

społeczno-gospodarczych”⁴⁸. Ustalenia zawarte zarówno w studium, jak i w planie miejscowym oddziałują bowiem na wszystkie dziedziny życia mieszkańców gminy, od sfery gospodarczej poczynając, na kulturalnej kończąc⁴⁹. Ponadto postanowienia planu miejscowego jakkolwiek odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, to jednak normują kwestie prawne konkretnych nieruchomości położonych na terenie objętym planem miejscowym. Wobec tego konsekwencje uchwalenia miejscowego planu mają charakter istotny nie tylko dla gminy, ale również właścicieli nieruchomości oraz potencjalnych inwestorów⁵⁰.

Przy określaniu treści władztwa planistycznego przejawiającego się m.in. w podejmowaniu uchwał w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego chodzi w istocie o wyznaczenie zakresu związania regulacjami ustawowymi. Zdaniem Zbigniewa Czernika, punkt wyjścia do poprawnej konstrukcji treści władztwa planistycznego stanowią przepisy prawa i założenie, że gmina jako podmiot władzy publicznej musi działać na podstawie prawa i w jego granicach, co też wynika wprost z art. 7 Konstytucji.

Każde działanie planistyczne podejmowane przy opracowaniu planu musi mieć swoje upoważnienie w ustawie, a wszelka aktywność, dla której takiej podstawy brak, stanowi przekroczenie granic władztwa planistycznego⁵¹.

Zagwarantowana więc w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. samodzielność planowania przestrzennego nie ma charakteru nieograniczonego, gdyż lokalny prawodawca jest zobligowany do przestrzegania zasad planowania przestrzennego i rygorystycznie określonej w tym zakresie procedury, mając na względzie, że „naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części”⁵². Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze zasady sporządzania planu pojmowane są jako „wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony

⁴⁸ R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5, s. 34.

⁴⁹ R. Kusiak-Winter, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako instrument kształtowania przestrzeni w gminie w dłuższym przedziale czasu*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 53.

⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 31/08, CBOSA (dostęp: 31.03.2014). Obecnie w występujących zarówno w Europie kontynentalnej, jak i krajach anglosaskich systemach planistycznych zwraca się uwagę na konieczność wyważenia interesów publicznych z prywatnymi, uwzględniając, że rozwój osadnictwa jest ściśle powiązany z działaniem podmiotów prywatnych (szerzej: A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 29–41).

⁵¹ Z. Czarnika, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja-Teoria-Dydyktika-Praktyka” 2010, nr 3, s. 11.

⁵² Art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

organ”⁵³, które dotyczą zawartości aktu planistycznego, przyjętych tam ustaleń, jak również standardów dokumentacji planistycznej (materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, sposobów dokumentowania prac planistycznych)⁵⁴. Z kolei istotne naruszenie trybu sporządzania studium lub miejscowego planu to uchybienie skutkujące przyjęciem ustaleń planistycznych odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby określona wadliwość nie miała miejsca⁵⁵.

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego w zakresie ustalania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej pozwala na konstatację, że podstawowy problem w tej kwestii sprowadza się do podejmowania postanowień wykraczających poza granice władztwa planistycznego. Przejawia się to przede wszystkim w regulacjach obligujących inwestora przed rozpoczęciem robót budowlanych do uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, współdziałania z nim w procesie budowlanym, czy też powiadamiania konserwatora o terminie rozpoczęcia prac. Podjęcie takich norm traktowane jest przez sądy administracyjne jako naruszenie zasad sporządzania planu i uzasadniane tym, że sytuacje, w których zachodzi konieczność uzyskania pozwolenia konserwatorskiego oraz wymagane jest współdziałanie z konserwatorem zabytków w procesie budowlanym wynikają wprost z przepisów ustawy. Wszelkie bowiem kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już enumeratywnie określone w u.o.z.o.z. oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.). Tym samym lokalny prawodawca nie jest uprawniony do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich oraz nakładania na podmioty zmierzające dokonać określonych czynności przy zabytku odrębnych obowiązków. Ich źródłem może być wyłącznie ustawa⁵⁶.

Podobnie jest w przypadku obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych. W art. 31 u.o.z.o.z. prawodawca uregulował zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych. Powinny one zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne, które zamierzają realizować roboty budowlane albo roboty ziemne przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub

⁵³ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 253.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK17/08, CBOSA (dostęp: 1.04.2014).

⁵⁶ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 281/10, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 798/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 834/12, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014); wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/OI 1228/13, CBOSA (dostęp: 1.04.2014).

objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ich wykonanie jest także obowiązkowe, jeżeli zamiar inwestycyjny obejmuje zmianę charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co może doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego. Z regulacji tej wynika więc, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Tym samym określanie w planie miejscowym innych sytuacji, które wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i kwalifikowane jest jako naruszenie zasad sporządzania planu, obarczone sankcją nieważności⁵⁷.

4. UZGODNIENIE PROJEKTU PLANU Z WOJEWÓDZKIM KONSERWATOREM ZABYTEKÓW

Prawidłowo sporządzony plan miejscowy wymaga nie tylko przestrzegania zasad jego opracowania, ale również respektowania przewidzianego przez ustawodawcę trybu, który został określony w art. 17 u.p.z.p. Zgodnie z jego pkt. 6b wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, jej ogłoszeniu, zawiadomieniu o tym instytucji i organów uzgadniających i opiniujących, a także sporządzeniu projektu planu i skutków finansowych jego uchwalenia, występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Podstawę uczestnictwa powyższego organu w procedurze planistycznej stanowi także art. 20 u.o.z.o.z.

W związku z tym rola wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie sprowadza się tylko do złożenia wniosków konserwatorskich w odpowiedzi na zawiadomienie o podjęciu uchwały intencyjnej czy wyrażania opinii i udostępnienia informacji będących w jego posiadaniu, ale również do uzgodnienia projektu planu⁵⁸. Obowiązek uzgodnienia stanowi przejaw najsilniejszej formy współdziałania organów administracji publicznej. Wynika to z mocy oddziaływania stanowiska organu współdziałającego na akt podlegający uzgodnieniu⁵⁹. W przypadku

⁵⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt 619/13, CBOSA (dostęp: 2.04.2014).

⁵⁸ J. Welc-Jędrzejewska *et al.*, *op. cit.*, s. 20.

⁵⁹ J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 3, s. 24.

uzgodnienia zarówno pozytywne, jak i negatywne stanowisko organu uzgadniającego ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia dalszych czynności proceduralnych.

Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pogląd wojewódzkiego konserwatora zabytków ma charakter bezwzględnie wiążący i stanowi warunek jego uchwalenia. Z tego też względu niniejsze uzgodnienie musi się opierać na merytorycznych podstawach, a wymóg ten nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy stanowisko konserwatora jest negatywne. W takim przypadku wypowiedź konserwatora, kompetentnego do oceny projektu planu w świetle uwzględnienia wymagań ochrony zabytków nie może się ograniczać tylko i wyłącznie do wyrażenia zdania w tej materii. Powinno ono zawierać również warunki, na jakich możliwe będzie pozytywne uzgodnienie projektu planu miejscowego⁶⁰. Zaniechanie przedstawienia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków swojego stanowiska, ewentualnie warunków koniecznych do pozytywnego uzgodnienia, uznaje się za jednoznaczne z uzgodnieniem⁶¹.

Uzgodnienie projektu planu miejscowego odbywa się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶² i następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, a w konsekwencji również skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁶³. Powyższy przepis w procedurze planistycznej można jednak zastosować wyłącznie odpowiednio. Ustawa bowiem o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera własne regulacje w zakresie terminu uzgodnienia oraz skutków prawnych jego niedokonania⁶⁴, o których wspomniano powyżej. Niniejsze uzgodnienie projektu planu miejscowego następuje w dłuższym terminie niż przewiduje to art. 106 § 3 k.p.a., a termin ten wyznaczany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zgodnie jednak z intencją ustawodawcy, nie może być krótszy niż 21 dni⁶⁵.

Przyznanie możliwości zaskarżenia postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie uzgodnienia do ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego — w imieniu którego zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków wykonuje Generalny Konserwator Zabytków⁶⁶ — wprowadza kontrolę instancyjną i podlega weryfikacji pod względem legalności. Przyznana prawem możliwość złożenia zażalenia do organu wyższego stopnia stanowi środek prawny, za pomocą którego organ planistyczny sporządzający

⁶⁰ M. Kotulski, *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8, s. 122–125.

⁶¹ Art. 25 ust. 2 u.p.z.p.

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: k.p.a.

⁶³ Zob. art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁶⁴ M. Kotulski, *Organy...*, s. 122–125.

⁶⁵ Art. 25 ust. 1 u.p.z.p.

⁶⁶ Art. 89 pkt 1 u.o.z.o.z.

projekt planu może się bronić przed pozbawieniem podstawy prawnej działaniem organu uzgadniającego⁶⁷. Ponadto w kwestii tej zapewniono sądową ochronę poprzez możliwość wniesienia — na warunkach określonych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi — skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a w przypadku niezadowolenia z rozstrzygnięcia tegoż sądu również skargi kasacyjnej kierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W związku z tym stanowisko wojewódzkiego konserwatora ochrony zabytków, w tym wskazanie warunków, na jakich może nastąpić pozytywne uzgodnienie, powinno zostać w toku procedury planistycznej ocenione z punktu widzenia jego prawidłowości w świetle obowiązujących przepisów prawa oraz treści przysługującego gminie władztwa planistycznego. Bezrefleksyjne zaaprobowanie warunków wskazanych przez organ uzgadniający może bowiem skutkować podjęciem postanowień miejscowego planu uchylających zasadom jego sporządzania, co przejawia się m.in. w przekroczeniu upoważnienia ustawowego. Konsekwencją tego może stanowić wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego⁶⁸ eliminującego taką regulację z obrotu prawnego, a przypadku uchybienia terminu do jego wydania — zwrócenie się przez właściwego miejscowo wojewodę do sądu administracyjnego z żądaniem stwierdzenia nieważności określonej regulacji⁶⁹.

5. WNIOSKI

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc jedną z przewidzianych przez ustawodawcę form ochrony zabytków, stanowi przejaw podejmowania przez organy administracji publicznej działań mających na celu trwałe zachowanie zabytku i jego wartości. Przewidziany przez prawodawcę zarówno, w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jak i ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres treściowy podlegający uregulowaniu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wydaje się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom w sferze ochrony zabytków przy gospodarowaniu przestrzenią.

Skuteczność prawidłowej ochrony zabytków w planie miejscowym gwarantuje również określony prawem tryb sporządzania tegoż aktu, który statuuje m.in. obowiązek zwrócenia się do wojewódzkiego konserwatora zabytków o uzgodnienie sporządzonego projektu, a jeszcze wcześniej zawiadomienie go o podjęciu

⁶⁷ Postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 657/08, CBOSA (dostęp: 4.04.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 252/11, CBOSA (dostęp: 4.04.2014).

⁶⁸ Zob. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

⁶⁹ Zob. art. 93 u.s.g.

uchwały w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia planu. Zapewnia to czynny udział organu, który ma odpowiedni w tej materii zasób wiedzy oraz dysponuje instrumentami, przy pomocy których wpływa bezpośrednio na zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Efektywność jednak kształtowanych na płaszczyźnie lokalnej zasad ochrony zabytków zależy od kilku czynników. Przede wszystkim wymaga od właściwych rzeczowo w tej kwestii organów wszechstronnej wiedzy w zakresie przysługującego gminie władztwa planistycznego, którego treść kształtowana jest przepisami prawa i bezwzględnym obowiązkiem działania na podstawie prawa i w jego granicach. Niezbędne jest także rozeznanie przez organy sporządzające i uchwalające miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wymaganego zakresu w sferze ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ponadto organy odpowiedzialne na planowanie przestrzenne w gminie powinny znać środki obrony przed skutkami niezgodnego z prawem działania organu uzgadniającego w zakresie ochrony zabytków plan miejscowy, w tym przysługujące prawo do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym, który pod względem legalności sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej.

HISTORIC PRESERVATION IN LOCAL ZONING PLANS

Summary

The objective of this work is to present the subject of historic preservation in local zoning plans, including mainly the presentation of its essence in the light of the requirements of historic and cultural preservation and modern culture property preservation. It also seemed to be justifiable to relate to the topic of the planning authority of local governments, and the requirements of respecting the rules and procedures of preparing and enacting the local zoning acts. The choice of this topic created a necessity to present the role of a provincial (voivodal) historic preservation offices, who is equipped with tools to influence the essential nature of zoning plans. In order to achieve the above stated objectives, it was necessary to conduct an analysis of the historic preservation and protection law and the zoning law, as well as to refer to decisions of the administrative court.