

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego

The protection of cultural heritage and monuments as a factor determining the spatial planning process

W niniejszym artykule zaprezentowano rolę organów planistycznych w realizacji zadań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz zabytków. Rola ta polega przede wszystkim na uwzględnianiu określonych przepisami prawa zagadnień w aktach planowania przestrzennego, a także dokonywaniu uzgodnień oraz zasięgnięciu opinii właściwego organu, czyli wojewódzkiego konserwatora zabytków. Analiza aktów normatywnych, orzecznictwa oraz poglądów doktryny doprowadziła do ukazania znaczenia usprawnienia systemu planistycznego dla skutecznej ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego.

The protection of cultural heritage and monuments is one of the public tasks performed by public authorities, even as a part of the spatial planning process. The main normative acts on the protection of cultural heritage and monuments in the spatial planning process are the Act on spatial planning and development, as well as the Act on the protection of monuments and care for monuments. The constitutional lawmakers also address matters related to the protection of national heritage in the constitution, which demonstrates the importance of the issues in question. The performance of the public task of protecting cultural heritage and monuments involves the requirement of the planning authorities to take issues related to this protection into account in the planning acts that they enact, the most important of which is the local spatial development plan, as well as the need to agree and obtain opinions on the drafts of these acts with the competent authority, namely, the voivodship conservator of monuments. It appears reasonable to postulate streamlining the spatial planning system in this respect, including by increasing the coverage of the area of the country by local spatial development plans, because of the importance of the role of this protection.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, dziedzictwo narodowe, zabytek, dobro kultury, planowanie przestrzenne, proces planowania przestrzennego

Keywords: cultural heritage, national heritage, monument, cultural good, spatial planning, spatial planning process

WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych regulacji prawnych dotyczących ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, które winny być uwzględnione w procesie planowania przestrzennego, obowiązujących w polskim prawodawstwie. Planowanie przestrzenne jest jednym z najistotniejszych zadań, stojącymi przed organami państwa, w tym przede wszystkim przed organami gminy, która jest podstawową i najbliższą każdemu obywatelowi jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że muszą nie tylko realizować zadania publiczne, które prawo dla nich przewiduje, ale także realizować je zgodnie z określonymi wymogami i przewidzianą procedurą. Prawidłowa realizacja zadań spoczywających na władzy publicznej w zakresie planowania przestrzeni, poza spełnieniem szeregu innych warunków, bezsprzecznie wymaga również uwzględnienia w procesach planistycznych aspektów ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, czego ukazanie jest najważniejszym celem opracowania.

Zabytki są ważnym elementem kultury, tożsamości narodowej oraz świadectwem wydarzeń historycznych. Mają nie tylko dużą wartość materialną, ale głównie niematerialną, w związku z czym tak istotne jest ich zachowanie dla przyszłych pokoleń. Niestety, kwestie związane z ochroną zabytków często są lekceważone, a prawne obowiązki w niewystarczającym stopniu respektowane, co sprawia, że zabytki często

są w bardzo złym stanie technicznym. Do zachowania zabytków w jak najlepszym stanie może się przysłużyć przede wszystkim precyzyjna i skuteczna regulacja prawna oraz zapewnienie mechanizmów jej respektowania. System planowania i zagospodarowania przestrzeni ma duże znaczenie dla ochrony zabytków i opieki nad nimi, dlatego zapewnienie sprawności tego systemu przyczyni się również do poprawy stanu zabytków.

Dla pełniejszego przedstawienia omawianych zagadnień, w opracowaniu zaprezentowane zostaną definicje zabytku oraz dziedzictwa kulturowego. Do osiągnięcia zamierzonego celu zastosowana zostanie metoda analizy prawnej, za pomocą której zbadane będą nie tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ale także orzecznictwo oraz poglądy doktrynalne.

POJĘCIE ZABYTKU

Mianem zabytku określić możemy budynek lub budowlę, posiadające wartość historyczną, naukową lub artystyczną, a także ośrodek lub zespół zabytkowy, który podlega z tego względu ochronie prawnej¹. Z pojęciem zabytku wiąże się również pojęcie jego konserwacji, czyli działalności polegającej na zabezpieczeniu, przywróceniu wartości użytkowych, historycznych, artystycznych i kulturalnych oraz udostępnianiu społeczeństwu zabytków i zespołów użytkowych. Dawniej konserwacja określana była mianem restauracji zabytków, natomiast we współczesnych systemach miejskich kompleksową konserwację określa się rewaloryzacją lub rewi-

[■] doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; karina.pilarz@uwr.edu.pl;

¹ W. Szolginia, *Ilustrowana encyklopedia dla wszystkich. Architektura i budownictwo*, Warszawa 1991, s. 443.

talizacją². Słownik języka polskiego definiuje zabytek jako starą rzecz lub budowlę o dużej wartości historycznej lub naukowej³.

Definicje zabytku znaleźć możemy nie tylko w literaturze, ponieważ jest to pojęcie prawne. Jego definicja legalna znajduje się w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴. Zgodnie z jej treścią, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część 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. W doktrynie podkreśla się, że definicja ta ma charakter materialny, bowiem o uznaniu danego dobra za zabytek nie decydują względy formalne, a właśnie materialne. Zatem to nie wpis do rejestru zabytków czy gminnej ewidencji zabytków będzie decydował o tym, czy mamy do czynienia z zabytkiem, a cechy obiektu (przedmiotu) i jego właściwości⁵. Z poglądami tymi spójne jest orzecznictwo sądownictwa administracyjnego. W wyroku WSA w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10 Sąd stanął na stanowisku, że obiekt spełniający przesłanki określone w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. jest zabytkiem w znaczeniu materialnym, co wynika z właściwości obiektu i wskazanego przepisu, nie zaś z decyzji administracyjnej. Sąd podkreślił również, że decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków ma charakter konstytutywny, tworzy bowiem nowy stan w zakresie ochrony konser-

watorskiej, a jej skutki nie mają zastosowania do okresu sprzed jej wydania⁶.

Wyróżnić można kilka kategorii zabytków. Do zabytków nieruchomości, które ustawodawca definiuje w art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z. jako nieruchomości, ich części lub zespoły nieruchomości, należą m.in. krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne, dzieła budownictwa i budownictwa obronnego, cmentarze oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne, które zgodnie z art. 6 ust. 1 podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Zabytkiem ruchomym, a zatem rzeczą ruchomą, jej częścią lub zespołem rzeczy ruchomych (definicja legalna zabytku ruchomego znajduje się w art. 3 pkt 3 u.o.z.o.z.), mogą być natomiast m.in. dzieła sztuk plastycznych, wytwory sztuki ludowej czy materiały biblioteczne. Ustawodawca wyodrębnił również kategorię zabytków archeologicznych, którymi zgodnie z art. 3 pkt 4 u.o.z.o.z. są zabytki nieruchome, będące powierzchniową, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytki ruchome, będące tym wytworem. Ponadto w doktrynie wskazuje się jeszcze na kategorię zabytku wojskowości, której u.o.z.o.z. nie wyróżnia. Zabytki wojskowości mogą być zarówno zabytkami ruchomymi, jak i nieruchomymi, pozostają one w ścisłym związku z narodową tradycją wojskową, a najważniejsza jest ich wartość historyczna. Mogą być także nośnikami wartości patriotycznych⁷.

POJĘCIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

W przeciwieństwie do zabytku, dziedzictwo kulturowe nie posiada w polskim systemie prawnym sformułowanej definicji legalnej. W literaturze podkreśla się, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest problem dualizmu terminologicznego, który miał miejsce za czasów obowiązywania poprzedniej ustawy (ustawy z 15 lutego dnia 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁸). Akt ten posługiwał się bowiem terminami dobro kultury oraz zabytek, z tym że ich wartość nie była równorzędna. Każdy zabytek był dobrem kultury, ale już nie każde dobro kultury posiadało status zabytku. Stan taki oceniany był krytycznie, uznano go za czynnik podważający spójność systemu i w celu uniknięcia podobnej sytuacji, w obowiązującej ustawie znalazła się wyłącznie definicja zabytku⁹.

Nie oznacza to natomiast, że pojęcia takie jak dziedzictwo kulturowe czy dobro kultury pomijane są w aktach normatywnych. Użył ich nawet prawodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ Już w Preambule jest mowa o zobowiązaniu do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, co podkreśla jak istotna jest pozycja dziedzictwa narodowego i konieczność jego ochrony. W art. 5 Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, natomiast w art. 6, że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” oraz „Rzeczpospolita

Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Dodatkowo, zgodnie z art. 73 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury.

Dziedzictwo definiuje się w doktrynie jako dobra kulturowe, naukowe oraz inne (materialne i niematerialne), które pozostawia się następnym pokoleniom. Dziedzictwo kultury to także zespół myśli, odczuć, oraz reakcji przekazywane przez poprzedników przyszłym pokoleniom. Dziedzictwo kultury stanowi, obok m.in. dziedzictwa naukowego, dziedzictwo narodowe, czyli wymienione dobra odnoszące się do jednego narodu, stworzone przez niego lub przyjęte przez ten naród jako swoje¹¹.

OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jest bardzo istotnym aspektem planowania przestrzeni. Powszechnie znany jest pogląd o słabości systemu planistycznego, za przyczynę czego uznawany jest m.in. bardzo niski odsetek pokrycia kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹². W literaturze przedmiotu akcentuje się, że brak planów miejscowych związany z ustawową fakultatywnością ich sporządzania, jest również podstawowym problemem z punktu widzenia opieki nad zabytkami¹³. Najważniejszym aktem planowania przestrzennego, a zatem również podstawowym

² *Ibidem*, s. 171.

³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zabytek.html> [dostęp: 6.03.2019].

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2067, ze zm., dalej również jako „u.o.z.o.z.”.

⁵ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 55.

⁶ LEX nr 753336.

⁷ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 48-49.

⁸ Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm.

⁹ A. Gerecka-Żołyńska, *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006, s. 12.

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 783 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”.

¹¹ K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017, s. 18-19.

¹² Dalej jako „plan miejscowy”.

¹³ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 302.

mechanizmem ochrony zabytków, jest oczywiście uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest on, na podstawie art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, aktem prawa miejscowego (a zatem w konsekwencji źródłem prawa powszechnie obowiązującego w konstytucyjnym rozumieniu). Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 10 października 2013 r., II Sa/Łd 730/13, nakazy i zakazy, które służą ochronie dziedzictwa kulturowego oraz zabytków należą do sfery prawotwórczej organu planistycznego¹⁵.

Najważniejszym aktem prawnym regulującym kwestie związane z planowaniem przestrzeni jest oczywiście wspomniana już wcześniej u.p.z.p. W art. 1 u.p.z.p. ustawodawca określił jej zakres przedmiotowy (zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy), wskazując również katalog wartości, które determinują proces planistyczny. Jak podkreśla T. Bąkowski, wartości wymienione w art. 1 u.p.z.p. dzielą się na dwie kategorie, mające różną moc wpływania na przyjmowane rozwiązania planistyczne. Pierwszą kategorię stanowią ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, które są uznawane za podstawy działań w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni, a zatem są również głównymi miernikami legal-

ności przyjmowanych rozwiązań. Drugą kategorię stanowią natomiast wartości wymienione w ust. 2 omawianego przepisu, który stanowi otwarty katalog czynników, jakie powinny być uwzględnione w procesie planistycznym¹⁶. W katalogu tym (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) ustawodawca wymienia m.in. wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Podobnie jak inne czynniki wskazane w przepisie, również te wymagania konkretyzowane są w ustawach szczegółowych.

Określenie przedmiotu, zakresu i form ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, a także organizacja organów ochrony zabytków należą, zgodnie z treścią art. 1 u.o.z.o.z., do zakresu przedmiotowego u.o.z.o.z. W literaturze podkreśla się, że treść omawianego aktu normatywnego stanowi realizację konstytucyjnego nakazu strzeżenia dziedzictwa narodowego¹⁷. Przy tym, co godne podkreślenia, zgodnie z przepisem kolizyjnym¹⁸ (art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z.), ustawa nie narusza przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że przepisy u.p.z.p. stanowią względem przepisów u.o.z.o.z. *lex specialis*. Zatem u.o.z.o.z. jako *lex generalis* tworzy ramy prawne dla krajowego systemu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ale respektując specyfikę regulacji sektorowych¹⁹.

W art. 4 u.o.z.o.z. ustawodawca zawarł katalog czynności, które podejmowane są przez organy administracji publicznej w celu ochrony zabytków. Wśród działań tych, obok m.in. zapewnie-

nia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, wymienione zostało również uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Do ustawowych form ochrony zabytków należą wymienione w art. 7 u.o.z.o.z.: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w planie miejscowym, 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 w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Spośród wprowadzonych ustawą form ochrony zabytków co najmniej dwie ściśle wiążą się z działaniami w obszarze planowania przestrzennego – chodzi oczywiście o ustalenia ochrony w aktach planowania przestrzennego oraz utworzenie parku kulturowego²⁰. Park kulturowy jest formą ochrony, stworzoną w wyniku zaistnienia potrzeby wprowadzenia skuteczniejszej ochrony krajobrazu kulturowego oraz terenów wyróżniających się krajobrazowo, czyli takich na których znajdują się liczne, charakterystyczne dla danego regionu zabytki²¹.

W art. 18 u.o.z.o.z. ustawodawca wymienia akty planowania przestrzennego²², przy których sporządzaniu uwzględnia się ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. W aktach tych określa się rozwiązania konieczne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, jak również ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Uwzględnia się w nich krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. U.p.z.p. formułując katalogi elementów, jakie określone są w poszczególnych aktach planowania przestrzennego, również wskazuje na konieczność uwzględnienia w nich obszarów i zasad dziedzictwa kulturowego i zabytków. Mowa o następujących aktach:

1. studium – art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.;
2. plan miejscowy - art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.;
3. studium metropolitalne – art. 37o ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.;
4. plan zagospodarowania przestrzennego województwa – art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.;
5. koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju – art. 47 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.;
6. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p.;
7. decyzja o warunkach zabudowy – art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

Analizowany art. 18 u.o.z.o.z. dotyczy ogólnych założeń odnoszących się do ochrony zabytków

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm., dalej: „u.p.z.p.”.

¹⁵ Dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB9AFA9FFC> (dostęp: 6.03.2019).

¹⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 14-16.

¹⁷ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie...*, s. 47.

¹⁸ Art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z. decyduje zatem o hierarchii aktów normatywnych, wskazuje który z nich ma pierwszeństwo w przypadku kolizji przepisów.

¹⁹ M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 20.

²⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 15.

²¹ D. Jankowski, A. Soldani, *Zabytki. Ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004, s. 31.

²² Ustawodawca wymienia następujące akty: koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, strategię rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategię rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

i opieki nad zabytkami w procesie planowania przestrzennego, natomiast treść art. 19 u.o.z.o.z. ustawodawca ograniczył do unormowań w tym zakresie jedynie na poziomie gminnym. W ust. 1 wskazanego artykułu prawodawca wskazuje na aspekty ochrony zabytków, które uwzględniane są w najważniejszych aktach planowania przestrzennego uchwalanych przez radę gminy, mianowicie w studium oraz w planie miejscowym²³. Zgodnie z jego treścią, w aktach tych uwzględnia się ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości, które znajdują się w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych.

Kolejne ustępy w art. 19 stanowią natomiast, że 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 uwzględnia się z kolei m.in. ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się natomiast takie czynniki jak w szczególności ochrona zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochrona innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych, a także plany ochrony parków krajobrazowych.

Rozwiązania planistyczne, które ustawodawca przyjął w art. 19 u.o.z.o.z., podzielić możemy na

dwie kategorie. Pierwszą stanowią elementy obligatoryjne (a zatem wskazane wcześniej czynniki, jakie uwzględnia się w poszczególnych aktach) oraz elementy fakultatywne, określone w ust. 2 i 3 – ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami, które uwzględnia się w studium i planie miejscowym, jeśli gmina taki program posiada, oraz ustalenie stref ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zgodnie z wolą ustawodawcy, strefy te ustala się w zależności od potrzeb²⁴. Warto również nadmienić, że przy określaniu elementów obligatoryjnych, prawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, co wyraźnie akcentuje fakt, że nie jest to katalog zamknięty.

W art. 145 u.o.z.o.z., znajdującym się w rozdziale 13, zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”, ustawodawca postanowił, że do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, w studiach oraz w planach miejscowych uwzględni się, poza elementami wymienionymi w art. 19, wszystkie inne zabytki nieruchomości wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W orzecznictwie administracyjnym podkreślono, że miało to być rozwiązanie zastępcze, związane z możliwością długiego niefunkcjonowania gminnych ewidencji zabytków po wejściu w życie u.o.z.o.z., co mogłoby osłabić działanie art. 19. Z normy wskazanego artykułu wynikało arbitralne prawo wojewódzkiego konserwatora zabytków do wskazania każdego dowolnego zabytku, jeśli tylko organ uznał, że kwalifikuje się on do ochrony konserwatorskiej. Co więcej, zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1823/10, uży-

ty przez ustawodawcę zwrot „uwzględnia się” wyznacza powinność w postaci pozornie opisowej, co oznacza, że organ gminy jest zobowiązany do uwzględnienia w studiach i planach miejscowych każdego zabytku wskazanego przez wojewódzkiego konserwatora. Sąd podkreślił również, że skoro w przepisach art. 18 i art. 19 u.o.z.o.z. przewidziana została konieczność uwzględnienia warunków ochrony zabytków w opracowaniach przestrzennych, a jednocześnie prawodawca dopuścił wariant przejściowy, oczywiste jest, że projekt planu miejscowego musi zostać przez organ stanowiący gminy uzgodniony z właściwym organem ochrony zabytków. Uzgodnienie to ma charakter wiążący dla organu gminy²⁵.

Zgodnie z postanowieniem NSA z dnia 23 maja 2012 r., II OSK 1136/12, zajęcie stanowiska przez inny organ przy sporządzaniu projektu studium lub planu miejscowego ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy. Gmina dysponuje co prawda władztwem publicznym (w tym przypadku planistycznym), nie jest to jednak władztwo absolutne. Szerokie grono podmiotów wpływa bowiem na proces planistyczny. Środkiem tego wpływu jest m.in. uzgodnienie projektu aktu planowania przestrzennego z odpowiednim organem²⁶. U.o.z.o.z. oraz u.p.z.p. wskazują, że organem, z którym uzgadniane są postanowienia różnych aktów planistycznych, a także organem wydającym opinie jest wojewódzki konserwator zabytków. Jest on organem rządowej administracji zespolonej w województwie. U.o.z.o.z. w art. 91 stanowi, że powołuje go wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, który jednocześnie wskazuje odpowiedniego kandydata na stanowisko. Uzgodnienia dokonywane z wojewódzkim konserwatorem zabytków dotyczą:

- 1) projektów i zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – art. 20 u.o.z.o.z.; o uzgodnieniach projektu planu miejscowego, których dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, stanowi również u.p.z.p. – art. 17 pkt 6 lit. 6 tiret 8;
- 2) decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego 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 – art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.;
- 3) decyzji o warunkach zabudowy – art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.;
- 4) projektu uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (czyli tzw. uchwały krajobrazowej), w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – art. 37b ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Opinie dotyczą natomiast:

- 1) rozwiązań przyjętych w projekcie studium - występuje o nią wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium – art. 11 pkt 5 lit. c u.p.z.p.;
- 2) projektu audytu krajobrazowego – zasięga jej przed przedłożeniem projektu sejmikowi województwa, zarząd województwa – art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. c u.p.z.p.

Wystąpienie do odpowiedniego organu jest obowiązkowe w ramach procedury planistycznej, natomiast brak opinii uważa się za równoznacz-

²³ R. Gołat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 43.

²⁴ *Ibidem*, s. 43.

²⁵ LEX nr 746816.

²⁶ Dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19E94104EB>.

ny z zaopiniowaniem projektu²⁷. Opinie mogą wpłynąć na treść aktu, jednak to organ dokonuje ich oceny i decyduje o uwzględnieniu zawartych w nich sugestii. Organ nie jest związany treścią opinii.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p. dokonywane są co do zasady w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸. Postanowienie uzgadniające wiąże organ, który wnioskował o uzgodnienie, natomiast odmowa uzgodnienia powoduje niemożność dalszego prowadzenia procedury planistycznej. Jak już wspomniano, odmiennie sprawa wygląda w przypadku opinii – opinia negatywna nie powoduje braku prawnej możliwości uchwalenia aktu w formie przygotowanej przez organ sporządzający projekt. Ustawodawca nie wskazał również formy i trybu wyrażania opinii. Wystarczy zatem, by opinia została właściwemu organowi zakomunikowana w taki sposób, by mógł się do niej ustosunkować i ewentualnie skorygować projekt aktu zgodnie z zawartymi w niej wskazaniem²⁹.

ZAKOŃCZENIE

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków stanowi ważny aspekt działalności organów państwa, przejawiający się m.in. w dziedzinie planowania przestrzeni. Na istotną rolę ochrony dziedzictwa narodowego wskazuje jej zawarcie m.in. w ustawie zasadniczej. Obowiązkiem organów planistycznych jest uwzględnianie w podejmowanych przez siebie aktach zagadnień związanych z ochroną zabytków. Warunkiem legalności

aktów jest również uzgodnienie ich projektów ze wskazanymi w ustawie organami, w tym z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Mimo dostrzeganych wad i braków w systemie planistycznym (wspomniany niski odsetek pokrycia terytorium państwa planami miejscowymi), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozostaje jednym z podstawowych instrumentów pozwalających na skuteczną ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków. Zabytki są ważnym elementem naszej kultury i tożsamości narodowej, mają nie tylko wymierną wartość materialną, ale przede wszystkim niematerialną – historyczną, artystyczną, sentymentalną. Stanowią świadectwo przeszłości, dają nam wiele informacji o działalności poprzednich pokoleń, dlatego tak ważne jest ich zachowanie jak najdłużej, dbając o ich dobry stan. Czasy II wojny światowej przyczyniły się do zubożenia zasobu zabytków w Polsce, dlatego teraz tak ważne jest wprowadzanie skutecznych mechanizmów ich ochrony, również poprzez usprawnienie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w tym aspekcie. Stan techniczny zabytków często jest bardzo zły, co wynika z licznych zaniedbań, często również z braku systematycznej kontroli. Wiele zabytkowych obiektów ulega degradacji, są niszczone, a następnie nie są prowadzone odpowiednie prace, mające na celu usunięcie powstałych uszkodzeń, co wynikać może zarówno z lekceważenia sytuacji, jak i braku odpowiednich środków finansowych. Problemy wynikają również z niewykonywania przez samorządy ustawowych obowiązków, polegającego na niesporządzaniu programów opieki nad zabytkami oraz nieprowadzeniu gminnych ewidencji zabytków.

²⁷ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 128.

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

²⁹ A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 206, 380-384.

ABSTRAKT

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jest jednym z zadań publicznych, które realizowane jest przez organy władzy publicznej również w ramach procesu planowania przestrzennego. Podstawowymi aktami normatywnymi w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w procesie planowania przestrzeni są ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Do zagadnień związanych ze strzeżeniem dziedzictwa narodowego nawiązuje również prawodawca konstytucyjny w ustawie zasadniczej, co wskazuje na wagę omawianych zagadnień. Realizacja zadania publicznego związanego z ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków

polega na obowiązku organów planistycznych uwzględniania zagadnień związanych ze wskazaną ochroną w uchwalanych przez siebie aktach planowania przestrzennego, spośród których największą rolę spełnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także na konieczności uzgadniania i zaciągania opinii dotyczących projektów tych aktów z właściwym organem, czyli wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ze względu na istotną rolę wskazanej ochrony zasadne wydaje się postulowanie usprawnienia systemu planowania przestrzennego w tym aspekcie, m.in. wskutek zwiększenia pokrycia terytorium państwa miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

AN ABSTRACT

The protection of cultural heritage and monuments is one of the public tasks performed by public authorities, even as a part of the spatial planning process. The main normative acts on the protection of cultural heritage and monuments in the spatial planning process are the Act on spatial planning and development, as well as the Act on the protection of monuments and care for monuments. The constitutional lawmakers also address matters related to the protection of national heritage in the constitution, which demonstrates the importance of the issues in question. The performance of the public task of protecting cultural heritage and monuments involves the

requirement of the planning authorities to take issues related to this protection into account in the planning acts that they enact, the most important of which is the local spatial development plan, as well as the need to agree and obtain opinions on the drafts of these acts with the competent authority, namely, the voivodship conservator of monuments. It appears reasonable to postulate streamlining the spatial planning system in this respect, including by increasing the coverage of the area of the country by local spatial development plans, because of the importance of the role of this protection.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004
- Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010
- Gerecka-Żołyńska A., *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013
- Jankowski D., Soldani A., *Zabytki. Ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004

- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
- Szolginia W., *Ilustrowana encyklopedia dla wszystkich. Architektura i budownictwo*, Warszawa 1991
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007
- Zeidler K., *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017