

Ada Dobkowska

ORCID: 0000-0002-8987-3056

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Jacek Gramza

ORCID: 0009-0009-9791-1305

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.46.6>

Wojewódzki konserwator zabytków jako organ współdziałający w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy

Słowa kluczowe: decyzja o warunkach zabudowy, wojewódzki konserwator zabytków, zasada współdziałania organów, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, kodeks postępowania administracyjnego

Keywords: decision on development conditions, voivodeship monument conservator, principle of cooperation between authorities, spatial planning and development, code of administrative procedure

Abstract: W artykule została przedstawiona tematyka ochrony zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem roli i zakresu działań wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako organu współdziałającego. Wskazane zostały zasady postępowania przy wydawaniu takiej decyzji — na tej podstawie poruszono problematykę art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazano również na zawartości art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego jako jednego z kluczowych przepisów w kontekście współdziałania organów administracji publicznej, w tym przypadku na przykładzie wojewódzkiego konserwatora zabytków jako organu współdziałającego w myśl wyżej wymienionego przepisu. Jednocześnie przedstawiono, że jest on *lex generalis* w stosunku do chociażby art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który w tym przypadku stanowi *lex specialis* i jest również bardzo istotny pod kątem poruszanej tematyki.

The voivodeship conservator of monuments as a cooperating authority in the process of issuing decisions on development conditions

Abstract: The article presents the subject of protection of monuments in spatial planning and development, with particular emphasis on the role and scope of activities of the voivodeship monument conservator in the process of issuing decisions on land development conditions as a cooperating authority. The rules of conduct when issuing such a decision were indicated — on this basis, the issues of Art. 53 sec. 4 point 2 of the Public Procurement Law It was also indicated in the content of art. 106 k.p.a. as one of the key provisions in the context of cooperation between public administration bodies, in this case on the example of the voivodeship monument conservator as a cooperating body in accordance with the above-mentioned provision. At the same time, it was presented that it is a *lex generalis* in relation to, for example, Art. 53 sec. 5 of the Public Procurement Law, which in this case constitutes *lex specialis* and is also very important in terms of the subject matter discussed.

Wprowadzenie

Decyzja o warunkach zabudowy funkcjonuje w polskim porządku prawnym od ponad 20 lat¹. Jest ona aktem służącym zapewnieniu ładu przestrzennego przy zawarciu rozstrzygnięcia lokalizacyjnego. Ma ona co do zasady charakter związany i jest aktem deklaratoryjnym². Jednocześnie warto wskazać na art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Z niego wynika, że zarówno decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzje o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu ze specjalistycznymi organami, do których kompetencji należą szczegółowe zagadnienia z zakresu prawa publicznego³. Przepis ten jest podstawą do współdziałania, która to instytucja w kodeksie postępowania administracyjnego została podniesiona do rangi zasady ogólnej⁴.

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej jako: u.p.z.p.). Z dniem 24 września 2023 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), jednak z uwagi na proces wydawniczy w artykule wzięto pod uwagę stan prawny sprzed nowelizacji.

² Jednak w kwestii jej związanego charakteru istnieją różne poglądy. Część doktryny uważa, że taka decyzja — wbrew intencjom ustawodawcy — nie ma właśnie takiego charakteru. Zob. również: K. Klonowski, B. Dobkowska, *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego — analiza krytyczna*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz, Olsztyn 2015, s. 189. Zob. również: M. Szewczyk, *Uznaniowy czy związany charakter decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i zakres władzy dyskrecjonalnej*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

³ A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 53.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej: k.p.a.). Zgodnie z art. 7b k.p.a.: „W toku postępowania

Wśród wymienionych w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. organów współdziałających znajduje się wojewódzki konserwator zabytków (dalej: WKZ). Uzgodnienia z nim są dokonywane w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych jedną z form ochrony zabytków, wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵: 1) wpis do rejestru zabytków, 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, 2) uznanie za pomnik historii, 3) utworzenie parku kulturowego, 4) ustalenie 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 oraz w przypadku, gdy obiekt umieszczony jest w gminnej ewidencji zabytków. Należy tu jednak zauważyć, że tylko do dwóch z wyżej wskazanych ustawowych form ochrony z art. 7 u.o.z.o.z WKZ znajduje właściwość rzeczową — w przypadku istnienia wpisu w rejestrze zabytków oraz pomnika historii. W odniesieniu do ochrony zarówno w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i poprzez istnienie parku kulturowego brak jest właściwości rzeczowej WKZ w przedmiocie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, ze względu na obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy istnieniu tych form, a w przypadku jego obowiązywania nie wydaje się przecież decyzji lokalizacyjnych⁶. Krótkiej uwagi wymaga również najmłodsza z form ochrony — Lista Skarbów Dziedzictwa, na którą dokonuje się wpisu jedynie zabytków ruchomych. Nie można tu zatem mówić o wydawaniu jakiegokolwiek decyzji lokalizacyjnej. Nadto obecną formę tego środka ochrony uznać należy, zgodnie z poglądem doktryny⁷, za zbędną w porządku prawnym. Co więcej, lista w aktualnej formie jest zbiorem pustym i nie znajduje się na niej żaden obiekt.

Warto podkreślić, że jednym z zadań administracji publicznej w kontekście realizacji celów ochrony zabytków jest właśnie odpowiednie planowanie przestrzenne. Przecież już w art. 4 pkt 6 u.o.z.o.z. wskazano, że ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej

organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm., dalej: u.o.z.o.z.).

⁶ A. Rojek, *Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona zabytków — aspekty materialnoprawne i procesowe. Studium Konserwatorskie*, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2021, s. 144–145.

⁷ Zob. A. Guss, *Lista Skarbów Dziedzictwa — niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 29, 2021.

działań mających na celu uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Wynika z tego także to, że wszelkie decyzje dotyczące planowania i zagospodarowania terenów powinny uwzględniać charakter i umiejscowienie poszczególnych zabytków. Jednocześnie jeśli chodzi o organ, jakim jest WKZ, mają tu zastosowanie art. 106 k.p.a. w zw. z art. 7b k.p.a. i wynikająca z nich zasada współdziałania.

W artykule przedstawiona została problematyka współdziałania wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Analizie zostały poddane tematyka dotycząca decyzji o warunkach zabudowy, regulacja dotycząca wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, a także charakterystyczna dla tego unormowania regulacja z art. 106 k.p.a. W artykule zaprezentowano obowiązujące rozwiązania normatywne, a analizę wzbogacono o stanowiska judykatury oraz poglądy doktryny prawniczej i piśmiennictwa naukowego. Podstawowym sposobem zbadania tej kwestii była metoda dogmatycznoprawna.

Art. 106 k.p.a. jako podstawa prawna współdziałania z WKZ

Poruszając tę problematykę, warto na początku zwrócić uwagę na regulację z art. 106 k.p.a. Ukazany jest w niej tryb współdziałania organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw w drodze decyzji administracyjnej, który ma zastosowanie w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Współdziałanie jest jedną z form organizacji stosunków w ramach aparatu administracji publicznej. Łączy ono podmioty zdecentralizowane i skupia się wokół wspólnej realizacji celów zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty. Głównym jego celem jest przede wszystkim dążenie do wydania rozstrzygnięcia na podstawie w pełni rozpoznanego wspólnie stanu faktycznego i prawnego⁸. Jednocześnie — dzięki współdziałaniu — postępowanie ma być szybsze i efektywniejsze poprzez zapewnienie pełnej realizacji zasad postępowania. Warto także wskazać na czynnik społeczny, zwłaszcza przy sprawach, w których występuje wiele stron, a sytuacja może znacząco oddziaływać na prawa i obowiązki stron postępowania, ale również — co ważne — podmiotów trzecich. Współdziałanie wtedy ma na celu ochronę interesów społecznych i eliminowanie dysproporcji i nierówności, a przez to w pełni obiektywny i merytoryczny sposób wydania decyzji administracyjnej.

⁸ J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, J. Szreniawski, Wrocław 2018, s. 97–98. Zob. wyrok NSA z dnia 25 września 2012 roku, II OSK 878/11.

Współdziałanie organów administracji jest instytucją prawa proceduralnego, ale także — a może i przede wszystkim — prawa materialnego, ponieważ to właśnie z przepisów prawa materialnego wynikają obowiązki podjęcia współdziałania oraz jego zakres — podmiotowy i przedmiotowy. Jeżeli jest wskazane w przepisach prawa materialnego zastosowanie zasady współdziałania organów administracji publicznej, jest to wtedy obligatoryjne. Trzeba również wskazać, że art. 106 k.p.a. jest *lex generalis* w stosunku do ważnych z perspektywy poruszanej problematyki przepisów u.p.z.p., które stanowią *lex specialis* i w pewnych kwestiach wprowadzają znaczące modyfikacje. Wyżej wskazany przepis nie jest bowiem podstawą prawną zastosowania trybu współdziałania organów. Stanowi ją przepis szczególnie uzależniający wydanie decyzji od wyrażenia opinii (wyrażenia zgody bądź wyrażenia stanowiska w jeszcze innej formie) przez inny organ administracji publicznej⁹. Takim przepisem prawa materialnego, z którego to przepisu wynika taki obowiązek, jest niewątpliwie art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. Od zajęcia stanowiska przez WKZ zależy wydanie decyzji, a zatem jest on takim organem współdziałającym. Warto jeszcze raz podkreślić, że art. 7 u.o.z.o.z. wskazuje na katalog form ochrony zabytków, w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych tymi formami decyzję wydaje się dopiero po uzgodnieniu z tym organem.

W art. 106 § 1 k.p.a. ustawodawca jedynie przykładowo wskazał, że organ może wyrazić opinię lub zgodę albo przedstawić stanowisko w innej formie. Jednak działania te nie mają takiej samej mocy wiążącej. Opinia w mniejszym stopniu ogranicza swobodę organu prowadzącego postępowanie główne, a przez to jest najłagodniejszą formą współdziałania¹⁰. Z kolei uzgodnienie jest o wiele bardziej stanowczą formą i wiąże już organ decydujący w postępowaniu głównym¹¹. Należy również podkreślić, że art. 106 k.p.a. nie odnosi się do przewidzianych w przepisach prawa materialnego form współdziałania polegających na współdecydowaniu¹². Jednocześnie nie odnosi się do obowiązku uzyskiwania zezwolenia lub zgody innego organu, które to zezwolenie lub zgoda mają formę decyzji administracyjnej¹³. Art. 106 § 1 k.p.a. dotyczy jedynie sytuacji typowej, w której wydanie decyzji zależy od opinii lub stanowiska innego organu, wyrażanych w niedecyzyjnej formie rozstrzygnięcia administracyjnego. Stanowisko innego organu wyrażone w jego postanowieniu ma wówczas cechy dokumentu zawierającego opinię lub konsultację specjalistyczną co do warunków lub następstw decyzji

⁹ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2017 roku, I OSK 2824/16.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 roku, II SA/Kr 1490/01.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2010 roku, IV SA/Wa 822/09.

¹² Zob. uchwała SN (7) z dnia 27 kwietnia 1995 roku, III AZP 4/95.

¹³ Zob. postanowienie SN z dnia 26 września 1995 roku, III ARN 33/95. Zgodnie z tym postanowieniem zezwolenie wydane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 27 ustawy z 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48 ze zm.) jest decyzją administracyjną, która powinna zapaść w odrębnym postępowaniu, poprzedzającym postępowanie o podział nieruchomości podlegającej konserwatorskiej ochronie.

administracyjnej, a zatem ogranicza się do sfery czynników kształtujących motywację organu mającego kompetencję rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty¹⁴.

Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które stronie przysługuje zażalenie. Jednak u.p.z.p. wskazuje, że zażalenie takie przysługuje wyłącznie inwestorowi (art. 53 ust. 5 ustawy). Co istotne, ustawodawca wprowadził również instytucję tak zwanego milczącego uzgodnienia (w sposób pozytywny, ponieważ w naszym systemie nie ma milczącego uzgodnienia o charakterze negatywnym) — występuje ono w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie — w takiej sytuacji uzgodnienie uważa się za dokonane. Tego rodzaju forma uzgodnienia jest również zaskarżalna w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a.¹⁵ Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji o warunkach zabudowy. Jego kształt i treść mają być w pewnym sensie ostateczne, to znaczy takie, jakie organ zamierza wprowadzić do porządku prawnego jako wiążące rozstrzygnięcie. Jeśli nowy projekt decyzji, sporządzony w ponownie prowadzonym postępowaniu, zawiera istotne zmiany w stosunku do poprzedniego, który został wcześniej poddany postępowaniu projektu, to powtórzenie procedury jest niezbędne¹⁶. Jak już wyjaśniono, regulacja zawarta w art. 53 u.p.z.p. ma charakter szczególny względem przedstawionych rozwiązań zawartych w k.p.a. W zakresie unormowania wyłącza rozwiązania zawarte w przepisie art. 106 k.p.a. Pozostałe zaś postanowienia tego przepisu będą miały odpowiednie zastosowanie.

Skutkiem wprowadzenia obowiązku uzgodnień jest ograniczenie kompetencji organu głównego do rozstrzygnięcia tych spraw administracyjnych. Zawęża to także samodzielność i niezależność tego organu. Pojawia się zatem ważne pytanie, czy takie uzgodnienia nie są równocześnie wyrazem nadzoru państwowego nad realizacją zadań publicznych.

Z perspektywy doktryny prawa administracyjnego nie jest to nadzór w pełnym znaczeniu. Według M. Szewczyka uzgodnienie powinno być postrzegane wyłącznie jako zajęcie merytorycznego stanowiska w zasadniczej kwestii. Autor ten wskazuje, że o nieistnieniu stosunku nadzoru przesądza między innymi fakt, że organ uzgadniający nie zajmuje nadrzędnej pozycji względem organu występującego o uzgodnienie¹⁷. Takie rozwiązania uzasadnić należy przede wszystkim realizacją zasady pogłębiania zaufania jednostki do administracji publicznej. Jednostka powinna mieć gwarancję, że jej sprawę rozpozna organ administracji

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1993 roku, III ARN 54/93.

¹⁵ I. Zachariasz, R. Suwaj, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 53.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 25 września 2012 roku, II OSK 878/11.

¹⁷ M. Szewczyk, *Tryb uzgodnień* [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*

publicznej najbardziej kompetentny pod względem merytorycznego przygotowania¹⁸, w tym przypadku — WKZ. Należy też stanowczo podkreślić, że nie jest on stroną postępowania, jednak bierze udział w procesie decyzyjnym.

Biorąc jednak pod uwagę całokształt ustawowych kompetencji WKZ, należy zauważyć, że w przypadku obiektów objętych jedną z form ochrony zabytków WKZ w znacznej mierze przy wydawaniu decyzji jest jednak organem nadzoru i realizuje cele i zadania ochrony zabytków poprzez instrumenty prawne o charakterze władczym¹⁹. Władczość przejawia się chociażby w sytuacji brak uzgodnienia projektu decyzji przez WKZ²⁰, co wiąże się z koniecznością wydania decyzji odmownej w postępowaniu głównym.

WKZ jako organ administracji publicznej

W dalszych rozważaniach uzasadniona wydaje się konieczność przedstawienia pozycji i roli organów odpowiedzialnych za ochronę dziedzictwa kulturowego, którego zachowanie, co warto podkreślić, jest jednym z ważniejszych konstytucyjnych obowiązków państwa, wynikających zarówno z zasad ogólnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹, jak i jej przepisów *sensu stricto*²² odnoszących się do kwestii dziedzictwa kulturowego²³. Artykuł 5 Konstytucji nakłada bowiem na państwo obowiązek „strzeżenia dziedzictwa narodowego”, którego rozumienie obejmuje: „czynniki natury materialnej i duchowej, zaistniałe w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczące o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiące zaczątek dalszego rozwoju”²⁴.

Wypełnienie wspomnianych konstytucyjnych celów i obowiązków realizuje się przede wszystkim poprzez u.o.z.o.z. oraz istnienie na jej podstawie organów administracji stojących na straży dziedzictwa kulturowego. Zgodnie z art. 89 u.o.z.o.z. do organów tych należą — na szczeblu centralnym — minister właściwy do sprawy kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w którego imieniu zadania i kompetencje wykonuje generalny konserwator zabytków — oraz wojewoda, w którego imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie — na szczeblu terytorialnym —

¹⁸ B. Dobkowska, K. Klonowski, *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 33–52.

¹⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 36.

²⁰ Zob. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21–24.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm., dalej: Konstytucja). Zob. art. 5 i art. 6 Konstytucji.

²² Zob. art. 73 Konstytucji.

²³ R. Płaszowska, *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 97–107.

²⁴ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 234.

wykonuje WKZ. Na potrzeby niniejszego artykułu uwaga zostanie skupiona na drugim z nich.

WKZ należy do organów rządowej administracji zespolonej²⁵, polegającej na podporządkowaniu się tego organu wojewodzie, co pozwala na realizację przez wojewodę roli ośrodka dyspozycyjno-wykonawczego odpowiedzialnego za całość spraw przypisanych administracji rządowej w województwie²⁶. Należy zatem zauważyć, że rola WKZ sprowadza się jedynie do pełnienia przez niego swoich funkcji, obszarowo, na terenie danego województwa, a jego kompetencje nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia *de facto* jedynie do wykonywania kompetencji konserwatorskich w imieniu organu zwierzchniego, jakim jest wojewoda.

Warto w tym miejscu nadmienić, że zgodnie z art. 92 u.o.z.o.z. WKZ podlega aparat pomocniczy w postaci wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, które na szczeblu lokalnym w ramach przedstawicielstwa administracyjnego²⁷ i w trybie art. 268a k.p.a. wykonują powierzone przez WKZ zadania oraz powierzoną im część jego kompetencji, zwłaszcza wydawanie decyzji administracyjnych czy przeprowadzanie kontroli konserwatorskich. Wykonują też wszelkie inne zadania, które przysługują WKZ, a które wskazane zostały w art. 91 u.o.z.o.z. W kontekście poruszanej tematyki na szczególną uwagę zasługują dwie z kompetencji ustawowo przyznanych:

- wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych;
- współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸.

Niewątpliwie decyzje o warunkach zabudowy mają istotny wpływ na kształtowanie przestrzeni miejskiej i przestrzeni wiejskiej. Istotne jest, by kształtowanie to odbywało się w sposób kontrolowany, pod szczególnym okiem konserwatorskim, do czego również między innymi zobowiązuje art. 4 u.o.z.o.z. Wypełnienie celu ochrony dziedzictwa nie mogłoby zostać uzyskane bez realizacji obowiązku współpracy organu konserwatorskiego z pozostałymi organami administracji publicznej. Jest to o tyle ważne, że pozwala na podejmowanie właściwych działań i wybranie właściwego sposobu podchodzenia do zabytków w kontekście wyda-

²⁵ K. Zalasinska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

²⁶ J. Jagielski, *Wojewódzka administracja zespolona*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 roku, II OSK 976/18.

²⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 571).

wania decyzji o warunkach zabudowy. To jednocześnie istotny element zachowania tożsamości kulturowej i historycznej regionu.

W wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy WKZ poprzez nadzór prewencyjny²⁹ pełni funkcję organu opiniodawczo-doradczego. Sprawuje tę funkcję na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. Zwrócenie się do niego o zajęcie stanowiska jest zatem obligatoryjne przy decyzjach dotyczących inwestycji w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych jedną z form ochrony zabytków, wymienionych w art. 7 u.o.z.o.z., oraz w odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Uzgodnienia dokonywane są w trybie art. 106 k.p.a., którego treść została przedstawiona już wcześniej.

Udział WKZ w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy ogranicza się do zajęcia stanowiska w formie wyrażenia zgody na konkretną treść rozstrzygnięcia proponowanego przez organ główny. Decyzja wydawana jest dopiero po uzyskaniu takiej formy uzgodnienia³⁰.

Rola WKZ ma zatem charakter głosu doradczego o zasadności wydania bądź odmowy wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, uwzględniającego przesłanki realizacji celów ochrony zabytków, wskazanych w art. 4 u.o.z.o.z.³¹, to jest między innymi podejmowanie działań nakierowanych na zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków czy uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Zakres uzgodnienia WKZ i charakter prawny postanowienia uzgadniającego

Uzgodnienie WKZ ma formę postanowienia i powinno w swej treści uwzględniać zalecenia konserwatorskie. Za interpretacją Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 25 listopada 2021 roku o sygnaturze akt II OSK 3336/18 zarówno wykładnia systemowa, jak i funkcjonalna art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. ogranicza uczestnictwo WKZ jedynie do dwóch alternatywnych rozwiązań — wydania postanowienia o uzgodnieniu decyzji o warunkach zabudowy bądź odmowie dokonania uzgodnień³². Jak wskazano w dalszej części uzasadnienia,

²⁹ „kompetencje władcze, które mają zapobiegać stanom zagrożenia dla zabytku”; K. Zalasieńska, *Skutki wpisu do rejestru zabytków nieruchomości*, [w:] K. Zalasieńska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2015.

³⁰ A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. 3, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, art. 53. Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 roku, II OSK 947/08.

³¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 roku, VII SA/Wa 2582/21.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 roku, II OSK 3336/18.

organ konserwatorski kieruje się swobodą uznania w wydanym rozstrzygnięciu³³, bierze jednak pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy czy chociażby wcześniejsze opinie organów konserwatorskich i eksperckich, ustala wpływ wydania decyzji pozytywnej bądź negatywnej (przez organ obowiązany do zasięgnięcia opinii WKZ) w kontekście zapobiegnięcia działaniu destrukcyjnemu na obiekty podlegające ochronie konserwatorskiej. Warto też mieć na uwadze to, że negatywne uzgodnienie WKZ w formie postanowienia jest wiążące dla organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy. Oznacza to, że w przypadku gdy postanowienie negatywne jest ostateczne, organ nie może wydać decyzji pozytywnej, czyli ustalającej warunki zabudowy.

Należy też mieć na uwadze, że na gruncie rozstrzygnięć uznaniowych, a takimi są niewątpliwie wyżej wskazane postanowienia WKZ — chociażby ze względu na to, że brak jest wyraźnych kryteriów uzgodnienia, a podstawa uzgodnienia dotyczącego ochrony zabytków nie jest ostra³⁴ — organy administracji powinny respektować wynikające z art. 7 k.p.a. zasady słusznego interesu obywateli i uwzględniania interesu społecznego, w tym dochowania szczególnej staranności w podejściu do zebranego materiału i jego oceny oraz należytego uzasadnienia rozstrzygnięcia³⁵. Rozważenie obu tych interesów powinno znaleźć się w uzasadnieniu decyzji, tak aby umożliwić kontrolę instancyjną, a później (ewentualną) kontrolę sądową rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym.

Warto przy okazji nadmienić, że w przypadku stwierdzenia przez WKZ konieczności zastosowania jednej z ustawowych form ochrony na nieruchomości, wobec której trwa proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy, a która nie była wcześniej objęta ochroną konserwatorską z art. 7 u.o.z.o.z, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. sytuacja ta może stanowić obligatoryjną przesłankę do zawieszenia postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy³⁶. Jednocześnie, zgodnie z art. 10a u.o.z.o.z, od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku.

Wnioski

Konkludując: sama Konstytucja nakłada na państwo obowiązek strzeżenia dziedzictwa kulturowego — wynika to zarówno z zasad konstytucyjnych, jak i wprost z chociażby art. 5 oraz art. 6. Ustawą wykonawczą co do tego obowiązku

³³ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 roku, II OSK 123/19.

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2017 roku, II OSK 1840/16.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 roku, VII SA/Wa 35/21.

³⁶ J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 37, s. 24.

jest między innymi u.o.z.o.z., w której jednym z organów administracji strzegących dziedzictwa kulturowego jest właśnie WKZ. Należy on do organów rządowej administracji zespolonej i podlega mu aparat pomocniczy w postaci wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Należy wskazać, że WKZ jest niezwykle ważnym organem w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. To z WKZ są dokonywane uzgodnienia, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p., w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych jedną z wymienionych w art. 7 u.o.z.o.z. form ochrony zabytków. Jest organem współdziałającym, o którym mowa w art. 106 k.p.a. Przepis ten określa tryb współdziałania organów administracji publicznej. Stanowi *lex generalis* w stosunku chociażby do — ważnych z perspektywy poruszanej tematyki — przepisów u.p.z.p. Należy o tym pamiętać, chociażby gdy się wskazuje na to, że zażalenie według u.p.z.p. przysługuje tylko inwestorowi, a w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie — uzgodnienie uważa się za dokonane (przykład milczącego uzgodnienia). Jednocześnie należy pamiętać, że uzgodnienie WKZ w formie postanowienia jest wiążące i ma znaczący wpływ na wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Bibliografia

Literatura

- Człowiekowska J., *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 37, s. 24–31.
- Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, J. Szreniawski, Wrocław 2018, s. 97–104.
- Despot-Mładanowicz A., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, art. 53.
- Dobkowska B., Klonowski K., *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 33–52.
- Dziuban E., Kotulski M., *Dobre sąsiedztwo jako norma-regula*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 414–429.
- Guss A., *Lista Skarbów Dziedzictwa — niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 29, 2021, s. 53–72.
- Jagielski J., *Wojewódzka administracja zespolona*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 279–283.
- Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Klonowski K., Dobkowska B., *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego — analiza krytyczna*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz, Olsztyn 2015, s. 189–205.

- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Małysa-Sulińska K., Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy, „Casus” 2009, nr 1, s. 5–10.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 7.
- Nowak M.J., *Zasady „dobrego sąsiedztwa” i „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” w decyzjach o warunkach zabudowy*, „Radca Prawny” 2011, nr 2.
- Plaszowska R., *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 97–107.
- Rojek A., *Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona zabytków — aspekty materialno-prawne i procesowe. Studium Konserwatorskie*, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2021, s. 135–148.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. drugie uzupełnione, Warszawa 2016, s. 234.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.
- Zachariasz I., Suwaj R., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 53.
- Zalasieńska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zalasieńska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2015.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, tekst jedn. z dnia 25 kwietnia 2023 r.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571, tekst jedn. z dnia 27 marca 2023 r.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840, tekst jedn. z dnia 19 kwietnia 2022 r.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, tekst jedn. z dnia 23 maja 2023 r.).

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 26 września 1995 roku, III ARN 33/95.
- Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1993 roku, III ARN 54/93.
- Uchwała SN (7) z dnia 27 kwietnia 1995 roku, III AZP 4/95.
- Wyrok NSA z dnia 12 września 2017 roku, II OSK 1840/16.
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 roku, II OSK 976/18.
- Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 roku, II OSK 3336/18.
- Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 roku, II OSK 123/19.
- Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 roku, II OSK 878/11.
- Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2017 roku, I OSK 2824/16.
- Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 roku, II OSK 947/08.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2010 roku, IV SA/Wa 822/09.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 roku, VII SA/Wa 2582/21.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 roku, VII SA/Wa 35/21.