

Pojęcia kluczowe: *pozwolenie konserwatorskie, zabytek nieruchomy, wstrzymanie robót budowlanych*

Aleksander Maziarz

Współzależność pozwolenia konserwatorskiego i decyzji o pozwoleniu na budowę

ABSTRAKT

Artykuł podejmuje problematykę zależności zachodzących pomiędzy pozwoleniem konserwatorskim na prowadzenie robót budowlanych przy obiektach budowlanych wpisanych do rejestru zabytków a decyzją o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca określił jedynie, że pozwolenie konserwatorskie jest niezbędne do podjęcia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, jak też do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Z uwagi na brak określenia przez ustawodawcę zależności pomiędzy tymi aktami administracyjnymi zasadne jest zbadanie, jakie związki zachodzą pomiędzy pozwoleniem konserwatorskim a decyzją o pozwoleniu na budowę, co jest celem niniejszego artykułu.

I. WPROWADZENIE

Ochrona zabytków jest jednym z działań państwa, które przyczyniają się do realizacji konstytucyjnej zasady strzeżenia dziedzictwa narodowego. Z tego też względu ustawodawca w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ przewidział wiele środków mających na celu przeciwdziałanie pogorszeniu stanu zabytków. Niemniej jednak pożądaną przez ustawodawcę jest również prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich w celu utrzymywania zabytków w jak najlepszym stanie. Wykonywanie przy obiektach budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków określonych robót budowlanych jest często niezbędne do zapewnienia ich zachowania. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadza wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku prowadzenia robót budowlanych przy tego typu obiektach, zaś przepisy

¹ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), dalej: u.o.z.

prawa budowlanego² wymagają od inwestora uzyskania takiego pozwolenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Poza wymogiem uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę przepisy ww. ustaw nie określają zależności tych dwóch aktów administracyjnych względem siebie. Stąd celem niniejszego artykułu jest zbadanie, jakie związki zachodzą pomiędzy pozwoleniem konserwatorskim a decyzją o pozwoleniu na budowę. Zbadanie zależności zachodzących pomiędzy tymi decyzjami pozwoli także na ustalenie właściwego stosowania przepisów u.o.z. względem p.b.

II. OBOWIĄZEK UZYSKANIA POZWOLENIA WOJEWÓDZKIEGO KONSERWATORA ZABYTKÓW

Zarówno p.b., jak i u.o.z. wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku planowania przez inwestora przystąpienia do prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym. Obowiązkiem tym objęte są zabytki nieruchome, które zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.z. obejmują dzieła człowieka lub są związane z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Należy podkreślić, że pozwolenie konserwatorskie jest wymagane w odniesieniu do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Rejestr ten prowadzi wojewódzki konserwator zabytków, który dokonuje wpisu określonej nieruchomości do rejestru, na podstawie decyzji wydanej przez ten organ z urzędu lub na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której znajduje się zabytek nieruchomy. Wpis do rejestru zabytków powoduje obowiązek współpracy właściciela lub użytkownika wieczystego zabytku nieruchomego z wojewódzkim konserwatorem zabytków³, obejmujący m.in. obowiązek uzyskania pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych.

Warto przy tym zaznaczyć, że zabytki nieruchome mogą być niewpisane do rejestru zabytków, a ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Ujęcie obiektu budowlanego w gminnej ewidencji zabytków oznacza objęcie go ochroną konserwatorską⁴, czego nie można utożsamiać z ochroną zabytków – jest to jedynie środek wstępnej ochrony zabytków⁵, który wiąże się z określonymi ograniczeniami w podejmowaniu prac przy

2 Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), dalej: p.b.

3 A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018/4, s. 39–66.

4 Wyrok NSA z 21.04.2021 r. (II OSK 1814/18), LEX nr 3197748.

5 Wyrok NSA z 21.12.2022 r. (II OSK 2254/21), LEX nr 3458874.

zabytku nieruchomym⁶. W odniesieniu do zabytków nieruchomych ujętych w gminnej ewidencji zabytków nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych, a jedynie uzgodnienie decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zgodnie z p.b. pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków należy uzyskać przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, co zaś oznacza, że inwestor pozwolenie to musi uzyskać, zanim wystąpi z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę. Pozwolenie to przybiera formę decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu poprzedzającym postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę⁷.

Dyskusyjne jest jednak to, że ustawodawca wskazał, iż jedynie w odniesieniu do robót budowlanych wymagających wydania pozwolenia na budowę wymagane jest uzyskanie pozwolenia organu konserwatorskiego. Wydaje się, że ustawodawca pominął inny sposób uzyskania zgody na przeprowadzenie robót budowlanych – tj. ich zgłoszenie. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że z art. 36 ust. 1 i 8 u.o.z. wynika obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków także w odniesieniu do robót, które wymagają zgłoszenia, oraz robót niewymagających ani pozwolenia, ani też zgłoszenia⁸. Zgadzać się z tym poglądem, należy doprecyzować, że art. 36 u.o.z. ustanawia wymóg uzyskania pozwolenia na przeprowadzenie wielu czynności związanych z ochroną zabytków⁹. Należy więc uznać, że niezależnie od tego, czy określone roboty budowlane będą wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonania zgłoszenia, czy też nie będą wymagały uzyskania tego typu zgód administracyjnoprawnych, inwestor, który planuje zrealizować określone roboty budowlane, obowiązany jest uzyskać uprzednio pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Natomiast jedynie w przypadku ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę inwestor będzie zobowiązany dołączyć do wniosku stosowne pozwolenie konserwatorskie.

III. FORMA PRAWNA POZWOLENIA KONSERWATORSKIEGO

Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie robót wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, choć ustawodawca nie posługuje się wyrażeniem, iż pozwolenie to przybiera formę decyzji administracyjnej. Warto podkreślić, że udzielenie pozwolenia jest władczym rozstrzygnięciem akceptującym

6 Wyrok WSA w Krakowie z 23.11.2022 r. (II SA/Kr 876/22), LEX nr 3442316.

7 N. Nowak, *Analiza wpływu przepisów Prawa budowlanego na ochronę konserwatorską zabytków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/3, s. 49–61.

8 A. Ostrowska (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 39.

9 K. Zeidler, *Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (w:) Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

zaproponowany zakres i warunki przeprowadzenia robót budowlanych¹⁰ i skierowane jest na wywołanie konkretnych i indywidualnych skutków prawnych¹¹. Pozwolenie konserwatorskie nie stanowi rozstrzygnięcia, na podstawie którego adresat może podjąć roboty budowlane. Decyzja ta warunkuje jedynie możliwość uzyskania pozwolenia na budowę, która to dopiero zezwala na wykonywanie takich robót¹².

Pozwolenie konserwatorskie wydawane jest na wniosek inwestora, który powinien zawierać wskazanie zakresu planowanych robót budowlanych przy zabytku nieruchomym. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2.08.2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków¹³ precyzuje, że do takiego wniosku należy dołączyć m.in. projekt budowlany, część projektu budowlanego w zakresie niezbędnym do oceny wpływu planowanych robót budowlanych na zabytek albo program robót budowlanych¹⁴. A zatem rozpoznając wniosek, wojewódzki konserwator zabytków rozstrzyga, czy zaproponowana przez inwestora ingerencja w zabytek nieruchomy nie wpłynie na niego negatywnie, co ma na celu realizację przez organy konserwatorskie ochrony konserwatorskiej. W orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że rozwiązanie to pozwala na ustalenie, czy określone roboty budowlane nie wpłyną negatywnie na zabytek, co może przejawiać się w uszkodzeniu zabytku czy w obniżeniu jego walorów estetycznych¹⁵.

Rolą organu konserwatorskiego jest ocena zaproponowanych we wniosku robót budowlanych. Organ nie może przy tym dokonać modyfikacji zaproponowanego zakresu, rozwiązań technicznych czy projektowych¹⁶. Organ konserwatorski nie może również zwrócić się do strony o takie dokonanie modyfikacji złożonego wniosku, które nie będzie budziło jego wątpliwości. Oznacza to, że organ konserwatorski może wniosek zaakceptować lub też odmówić jego akceptacji.

Pozwolenie konserwatorskie może być udzielone na całość zaproponowanych robót przy zabytku nieruchomym, a odmowa jego udzielenia będzie również dotyczyła całości wniosku. Należy przy tym wskazać, że organ konserwatorski może zaakceptować część zaproponowanych przez wnioskodawcę robót budowlanych i udzielić

10 Wyrok WSA w Krakowie z 13.10.2017 r. (II SA/Kr 884/17), LEX nr 2389811.

11 Wyrok NSA z 12.11.2009 r. (II OSK 1767/08), LEX nr 589040.

12 Wyrok NSA z 29.01.2016 r. (II OSK 1346/14), LEX nr 2034063.

13 Dz.U. z 2021 r. poz. 81.

14 Program robót budowlanych zawiera: opis stanu zachowania zabytku, wskazanie przewidzianych rozwiązań budowlanych w formie opisowej i rysunkowej oraz wskazanie przewidzianych do zastosowania metod, materiałów i technik.

15 Wyrok WSA w Poznaniu z 19.02.2013 r. (II SA/Po 1031/12), LEX nr 1312469.

16 A. Żak-Stobiecka, *Decyzja o pozwoleniu na budowę a decyzja konserwatora zabytków pozwalająca na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/3, s. 66–83.

pozwolenia właśnie na taką część robót budowlanych, jeżeli roboty te mogą być wykonane niezależnie od pozostałych robót wskazanych we wniosku¹⁷. Oznacza to, że inwestor będzie musiał zmodyfikować projekt budowlany składany wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, tak aby obejmował on te roboty budowlane, na których realizację pozwolił organ konserwatorski. Interpretacja ta pozwala więc na odpowiednią modyfikację wniosku o wydanie pozwolenia konserwatorskiego poprzez uwzględnienie wyrażonych przez ten organ zastrzeżeń odnośnie do części planowanych robót budowlanych. Choć ustawodawca nie przewidział możliwości modyfikacji takiego wniosku przed podjęciem przez organ decyzji konserwatorskiej, to niejako taka możliwość istnieje właśnie po wydaniu pozwolenia konserwatorskiego. W takim przypadku procedura udzielenia zgody konserwatorskiej rozpoczyna się na nowo, a inwestor objęty jest również obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę w stosunku do ponownie zgłoszonych, zmodyfikowanych robót budowlanych.

Należy podkreślić, że pozwolenie konserwatorskie wydawane jest w ramach tzw. uznania administracyjnego. Przepisy u.o.z. nie ustanawiają przesłanek warunkujących wydanie takiego pozwolenia, pozostawiając w tym zakresie ocenę organowi konserwatorskiemu. Oczywiście organ konserwatorski nie może rozstrzygnąć kwestii wydania pozwolenia konserwatorskiego w sposób dowolny. Stosując uznanie administracyjne, organ konserwatorski powinien dokonać wszechstronnej oceny materiału dowodowego¹⁸ i wydać takie rozstrzygnięcie, które będzie uwzględniać cele u.o.z. Oznacza to, że rolą organu konserwatorskiego jest co najmniej ustalenie, czy wskazany przez wnioskodawcę zakres i sposób realizacji planowanych robót budowlanych nie będzie oddziaływał negatywnie na wartości zabytkowe określonego zabytku nieruchomego. Rolą konserwatora zabytków jest więc eliminowanie takich działań, które mogą doprowadzić do uszczerbku wartości zabytkowej¹⁹. Natomiast w przypadku ustalenia, że takich negatywnych skutków planowane roboty budowlane nie wywołają, rolą organu jest ocena, czy roboty te przyczynią się do zachowania stanu zabytku lub go poprawią.

IV. CHARAKTER POSTĘPOWANIA W SPRAWIE WYDANIA POZWOLENIA KONSERWATORSKIEGO

Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia konserwatorskiego jest postępowaniem autonomicznym w stosunku do postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę²⁰. Z uwagi na to, że przepisy p.b. wymagają jedynie uzyskania

17 Wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2021 r. (VII SA/Wa 1360/21), LEX nr 3258147.

18 M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6, s. 168–184.

19 Wyrok NSA z 18.10.2016 r. (II OSK 3/15), LEX nr 2169182.

20 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14.06.2023 r. (II SA/Go 221/23), LEX nr 3595217.

przez inwestora pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanie pozwolenia konserwatorskiego nie powoduje też obowiązku wystąpienia o pozwolenie na budowę. Do wnioskodawcy będzie więc należała decyzja, czy wykorzysta uzyskane pozwolenie konserwatorskie w postępowaniu o udzielenie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Podobnie w przypadku wydania pozytywnej decyzji organu konserwatorskiego nie powstaje obowiązek po stronie organu administracji architektoniczno-budowlanej udzielenia pozwolenia na budowę w stosunku do robót budowlanych objętych pozwoleniem konserwatorskim²¹. Może się bowiem okazać, że roboty budowlane, na które udzielono pozwolenia konserwatorskiego, w istocie nie prowadzą do pogorszenia stanu zabytku, ale ich zaakceptowanie poprzez wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę może być niezgodne z przepisami p.b. z uwagi np. na naruszenie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Reasumując, należy stwierdzić, że pozwolenie konserwatorskie wywołuje skutek w postaci zaakceptowania proponowanych do przeprowadzenia robót budowlanych z punktu widzenia celów u.o.z. i nie może być utożsamiane z równoczesnym zaakceptowaniem tych robót na gruncie p.b. Wydanie więc pozwolenia konserwatorskiego nie zwalnia z obowiązku przeanalizowania przez organ architektoniczno-budowlany zgodności tych robót z przesłankami wydania pozwolenia na budowę.

Zgodnie z orzecnictwem NSA uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym jest zagadnieniem wstępnym wymaganym dla wydania decyzji o pozwoleniu na budowę²². Pozwolenie wydane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków nie rozstrzyga co do istoty sprawy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a jedynie ją warunkuje²³. Wskazuje się, że zagadnienie wstępne obejmuje sytuację, w której merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej uzależnione jest od wcześniejszego rozstrzygnięcia zagadnienia materialnoprawnego, które to należy do właściwości innego organu, a jest niezbędne do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty²⁴. Oznacza to, że brak rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego jest przeszkodą do wydania takiej decyzji²⁵. W doktrynie określa się, że pozwolenie konserwatorskie pełni wobec pozwolenia na budowę funkcję służebną²⁶. Świadczy o tym także to, iż wydawane jest właśnie w celu uzyskania pozwolenia na budowę. Samo pozwolenie konserwatorskie nie daje wnioskodawcy żadnego uprawnienia,

21 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14.06.2023 r. (II SA/Go 221/23), LEX nr 3595217.

22 Wyrok NSA z 15.11.2022 r. (II OSK 3526/19), LEX nr 3503293.

23 Wyrok NSA z 23.10.2017 r. (II OSK 225/16), LEX nr 2432933.

24 Wyrok WSA w Lublinie z 22.08.2023 r. (II SA/Lu 531/23), LEX nr 3607982.

25 Wyrok WSA we Wrocławiu z 6.07.2023 r. (II SA/Wr 820/22), LEX nr 3585898.

26 W. Greci, R. Suwaj, *Problematyka „czasowości” pozwolenia konserwatorskiego oraz jego relacja z pozwoleniem na budowę. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 lipca 2021 r. (VII SA/Wa 894/21)*, „Orzecnictwo w Sprawach Samorządowych” 2023/1, s. 108–117.

na jego podstawie nie może on wykonywać robót budowlanych. W pewnym sensie można uznać, że pozwolenie konserwatorskie jest swego rodzaju zaopiniowaniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przez organ wyspecjalizowany. Dopiero uzyskanie pozwolenia na budowę potwierdza zgodność zamierzonych robót budowlanych z prawem.

V. WYKONYWANIE ROBÓT BUDOWLANYCH PO UPŁYWIE WAŻNOŚCI POZWOLENIA KONSERWATORSKIEGO

Jak już wspomniano wyżej, p.b. wymaga uzyskania przez inwestora pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. A zatem inwestor musi takie pozwolenie przedłożyć organowi architektoniczno-budowlanemu, ubiegając się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W orzecznictwie wskazuje się, że u.o.z. nie określa terminu ważności pozwolenia konserwatorskiego. Czyni to rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, wskazując w § 13 ust. 1 pkt 7, iż pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych zawiera wskazanie jego terminu ważności. Warto podkreślić, że termin określony w rozporządzeniu nie może być wiążący dla adresata pozwolenia konserwatorskiego. W przeciwnym wypadku uprawnienie wynikające w przepisów u.o.z. dookreślone byłoby w akcie wykonawczym, co należy uznać za niedopuszczalne. Powoduje to, że termin określony w pozwoleniu konserwatorskim należy uznać jako swego rodzaju niewiążące zalecenie, a jego upływ nie powoduje, iż decyzja przestaje obowiązywać w obrocie prawnym. W zasadzie, wobec braku przepisów w u.o.z. określających ważność pozwoleń konserwatorskich, organ administracji publicznej, przestrzegając zasady legalizmu, nie może takiego wiążącego stroną terminu określić w pozwoleniu konserwatorskim, ponieważ stanowiłoby to działanie wykraczające poza granice prawa²⁷. Dopiero uchylene, zmiana, stwierdzenie nieważności lub wygaśnięcie pozwolenia konserwatorskiego w jednym z nadzwyczajnych trybów administracyjnych powoduje wyeliminowanie jej z obrotu prawnego²⁸.

Powyższy pogląd o braku możliwości określenia wiążącego terminu ważności decyzji konserwatorskiej nie jest jednak potwierdzony w orzecznictwie. Sądy jak dotąd nie rozpatrywały tej kwestii i przyjęły, że w pozwoleniu konserwatorskim określa się termin ważności. Przyjmując dotychczasowe stanowisko judykatury, należy uznać, że w przypadku wydania decyzji o pozwoleniu na budowę pozwolenie konserwatorskie zostaje niejako skonsumowane, a inwestor zachowuje uprawnienie do przeprowadzenia robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę do czasu pozostawania

27 Podobne stanowisko formułuje R. Suwaj (w:) R. Suwaj, *Pozwolenie konserwatorskie i jego obowiązywanie w czasie*, „Samorząd Terytorialny” 2023/6, s. 50–61.

28 Wyrok WSA w Warszawie z 16.09.2021 r. (VII SA/Wa 644/21), LEX nr 3294524.

tej decyzji w obrocie prawnym²⁹. Nie można więc uznać, że roboty budowlane mogą być prowadzone jedynie w sytuacji, gdy pozwolenie konserwatorskie jest ważne³⁰. Jak już wspomniano, pozwolenie konserwatorskie jest zagadnieniem wstępnym, które to niezbędne jest organowi architektoniczno-budowlanemu w momencie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę inwestor nie musi niejako „aktualizować” ważności pozwolenia konserwatorskiego, bowiem niezbędne ono jest jedynie na etapie rozstrzygnięcia co do zasadności wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie realizacji już tego uprawnienia przez inwestora.

Przyjęcie, że decyzja konserwatorska musi zachować ważność przez cały okres pozostawania w obrocie decyzji o pozwoleniu na budowę, byłoby nieuzasadnione. Nie dość, że zmuszałoby inwestora do aktualizacji tego pozwolenia³¹, to jeszcze stałoby to w sprzeczności z zasadą trwałości decyzji administracyjnych, ponieważ utrata ważności pozwolenia konserwatorskiego prowadziłaby do konieczności stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę z urzędu.

Niemniej jednak może się okazać, że w trakcie prowadzonych, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, robót budowlanych wymagane są zmiany w projekcie budowlanym. W takiej sytuacji inwestor może zwrócić się o zaakceptowanie projektu zamiennego po uprzednim uzyskaniu pozwolenia konserwatorskiego na takie zmiany³².

VI. WYKONYWANIE ROBÓT BUDOWLANYCH BEZ UZYSKANIA POZWOLENIA KONSERWATORSKIEGO

Artykuł 36 ust. 1 u.o.z. wskazuje, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków wymaga uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku gdy inwestor uzyskał pozwolenie na budowę bez uprzedniego uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, nie oznacza to, że prowadzone przez niego roboty budowlane są prowadzone legalnie. W tego typu przypadku wojewódzki konserwator zabytków zobowiązany jest to wstrzymanie robót budowlanych³³ na podstawie art. 43 u.o.z. Nie można bowiem traktować wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jako swoistej legalizacji przez organ administracji architektoniczno-budowlanej braku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, które uniemożliwia stosowanie środków przewidzianych w u.o.z. W orzecznictwie podkreśla się, że organy konserwatorskie i organy architektoniczno-budowlane pozostają

29 Wyrok WSA w Warszawie z 5.06.2019 r. (VII SA/Wa 9/19), LEX nr 2737074.

30 Wyrok NSA z 18.10.2019 r. (II OSK 2863/17), LEX nr 2761977.

31 Wyrok WSA w Warszawie z 5.06.2019 r. (VII SA/Wa 9/19), LEX nr 2737074.

32 Wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2012 r. (VIII SA/Wa 794/11), LEX nr 1114331.

33 Wyrok NSA z 25.05.2023 r. (II OSK 1832/20), LEX nr 3589592.

w stosunku do siebie organami niezależnymi³⁴, co zaś oznacza, że każdy z tych organów może wykonywać przysługujące mu kompetencje, np. do wstrzymania robót budowlanych. To właśnie poprzez ten instrument – tj. możliwość wstrzymania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków robót budowlanych – realizowane są cele u.o.z. związane z ochroną zabytków³⁵. Wydanie przez organ konserwatorski decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych ma na celu jak najszybsze zatrzymanie robót budowlanych prowadzonych bez uzyskania pozwolenia konserwatorskiego³⁶. W orzecznictwie twierdzi się, że przepisy p.b. nie mogą ograniczać czy też pozbawiać ochrony konstytucyjnie chronionego dobra, jakim jest dziedzictwo narodowe. W konsekwencji prowadzenie robót budowlanych w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę nie wyłącza możliwości wydania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych³⁷.

Podobnie, uprawnienie do wstrzymania prowadzenia robót budowlanych może zrealizować organ konserwatorski w przypadku, gdy roboty te prowadzone są niezgodnie z warunkami i zakresem określonymi w pozwoleniu konserwatorskim. W takim przypadku nie ma znaczenia to, że roboty te prowadzone są zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę. Naruszenie warunków i zakresu pozwolenia konserwatorskiego oceniane jest przez organ konserwatorski, który może wstrzymać roboty budowlane niezależnie od tego, czy organ nadzoru budowlanego dopatrzy się niezgodności wykonywanych robót z przepisami prawa budowlanego.

Warto podkreślić, że w art. 2 ust. 1 u.o.z. znajduje się przepis kolizyjny, który wskazuje, że ustawa nie narusza przepisów m.in. p.b. Można mieć jednak wątpliwości, czy pomiędzy u.o.z. a p.b. zachodzą relacje *lex specialis* – *lex generalis*. W doktrynie wskazuje się, że użycie przez ustawodawcę wyrażenia „ustawa nie narusza” oznacza, iż przepisy u.o.z. należy traktować jako przepisy ogólne względem przepisów ustaw wskazanych w tym przepisie – w tym przepisów p.b., które to stanowią regulację szczegółową³⁸. Całkowicie odmienne stanowisko zostało zawarte w orzecznictwie. WSA wskazał, że przepisy u.o.z. nie mają charakteru *lex specialis* względem przepisów wskazanych w art. 2 ust. 1 u.o.z., w tym względem p.b. Zdaniem sądu przepisy tych aktów prawnych należy stosować równoległe i równocześnie³⁹. Oznacza to, że wydanie przez organ architektoniczno-budowlany decyzji o pozwoleniu na budowę nie wyłącza

34 Wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2021 r. (VII SA/Wa 367/21), LEX nr 3294417.

35 Wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2021 r. (VII SA/Wa 376/21), LEX nr 3265609.

36 Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r. (VII SA/Wa 1193/20), LEX nr 3146179.

37 Wyrok NSA z 18.10.2016 r. (II OSK 3/15), LEX nr 2169182.

38 K. Zeidler, *Relacje prawa ochrony zabytków do innych ustaw* (w:) K. Zeidler, K. Zalaśńska, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015.

39 Wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2021 r. (VII SA/Wa 367/21), LEX nr 3294417.

możliwości wydania przez organ konserwatorski decyzji nakazującej wstrzymanie wykonywanych robót budowlanych.

Z powyższym stanowiskiem judykatury należy się zgodzić, bowiem przepisy u.o.z., jak i p.b. odmiennie określają przesłanki wydania aktu administracyjnego wstrzymującego wykonywanie robót budowlanych. Jak już wspomniano powyżej, przepisy u.o.z. przewidują wydanie przez organ konserwatorski decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych w przypadku, gdy nie uzyskano na nie uprzednio pozwolenia konserwatorskiego lub są prowadzone z naruszeniem warunków określonych w tym pozwoleniu. Natomiast w odniesieniu do przepisów p.b. wstrzymanie robót budowlanych następuje w przypadkach naruszenia przepisów tej ustawy związanych m.in. z wykonywaniem robót budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę czy wystąpienia stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Przesłanki określone w tych ustawach diametralnie się od siebie różnią, co zaś oznacza, że nie może zachodzić między nimi relacja *lex specialis – lex generalis*.

W doktrynie istnieją jednak rozbieżności co do skutków prawnych braku uzyskania przez inwestora pozwolenia konserwatorskiego w przypadku uzyskania pozwolenia na budowę. Wskazuje się, że taka sytuacja może stanowić podstawę do wznowienia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.⁴⁰ lub decyzja o pozwoleniu na budowę jest obciążona wadą istotną uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego – tj. została podjęta z rażącym naruszeniem prawa⁴¹. Wydaje się jednak, że ta pierwsza opinia jest trafna, bowiem w orzecznictwie można spotkać się z poglądem, iż brak uzyskania pozwolenia konserwatorskiego stanowi przesłankę wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.⁴² i nie stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji⁴³.

Ponadto pozwolenie konserwatorskie wymagane jest w przypadku prowadzenia postępowania legalizacyjnego wobec robót budowlanych wykonanych bez uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Brak takiego obowiązku stawiałby w uprzywilejowanej sytuacji inwestora, który samowolnie zrealizowałby roboty budowlane względem tego, który uzyskał pozwolenie konserwatorskie i pozwolenie na budowę⁴⁴.

40 N. Nowak, *Analiza wpływu przepisów Prawa budowlanego na ochronę konserwatorską zabytków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/3, s. 49–61.

41 A. Ostrowska (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 39.

42 Wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2020 r. (VII SA/Wa 2358/19), LEX nr 3043533.

43 Wyrok WSA w Warszawie z 25.04.2019 r. (VII SA/Wa 2079/18), LEX nr 2687067.

44 Wyrok WSA w Warszawie z 21.02.2020 r. (VII SA/Wa 2175/19), LEX nr 2796219; wyrok WSA w Rzeszowie z 4.09.2019 r. (II SA/Rz 363/19), LEX nr 2751957.

VII. PODSUMOWANIE

Pozwolenie konserwatorskie jest niezbędne do podjęcia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, jak też do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. W zasadzie na konieczności dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę kończy się współzależność tych decyzji. Każda z nich jest bowiem wydana na podstawie innej ustawy, a cele tych ustaw są rozbieżne. U.o.z. dba o to, aby przez wydanie pozwolenia konserwatorskiego na przeprowadzenie robót budowlanych nie doszło do pogorszenia stanu zabytku nieruchomego. Dla tej ustawy nie ma znaczenia zgodność zaproponowanych robót budowlanych z przepisami p.b., czego konsekwencją jest to, że zgoda konserwatorska nie oznacza jednocześnie udzielenia pozwolenia na budowę. To właśnie ta ostatnia decyzja wydawana jest po spełnieniu przez inwestora przesłanek określonych przez p.b., które związane są m.in. z przepisami technicznymi, zachowaniem odpowiednich odległości czy zgodności robót budowlanych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy. Oznacza to, że obie te decyzje wydawane są niezależnie przez właściwe organy administracji, a uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego stanowi dodatkową przesłankę uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na niezależność od siebie tych decyzji wskazuje także to, że przepisy u.o.z. uprawniają organ konserwatorski do decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych w przypadku, gdy nie uzyskano na nie uprzednio pozwolenia konserwatorskiego lub są prowadzone z naruszeniem warunków określonych w tym pozwoleniu. Takie uprawnienie wynika też z przepisów p.b., ale ustawa ta przewiduje, że wstrzymanie robót budowlanych może nastąpić m.in. z powodu prowadzenia tych robót bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę czy z uwagi na wystąpienie stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

Wydaje się więc, że celowo ustawodawca nie powiązał ze sobą tych decyzji, np. poprzez określone w art. 106 k.p.a. współdziałanie organów administracji, bowiem najwyraźniej uznał, że ochrona zabytków nie może być realizowana przez przepisy p.b., zaś kompetencja związana z wydaniem pozwolenia na budowę nie może być zniesiona przez wydanie pozwolenia konserwatorskiego.

adw. dr hab. Aleksander Maziarz

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, adwokat w Izbie Adwokackiej w Warszawie.

Habilitated doctor of laws, associate professor at the Kozminski University in Warsaw, attorney at law at the Warsaw Bar Association.

ORCID: 0000-0002-0482-5400; e-mail: amaziarz@kozminski.edu.pl

ABSTRACT

Keywords: *conservation officer's permit, heritage property, suspension of construction works*

Co-dependency between the conservation officer's permit and the decision granting a building permit

The article addresses the issue of the relationship between the conservation officer's permit for construction works on buildings listed in the cultural heritage register and the decision granting a building permit. The legislator has only specified that a conservation officer's permit is necessary for carrying out construction work on a heritage property, as well as for obtaining a decision granting a building permit. Considering that the legislator has not determined the connection between these administrative acts, it is pertinent to examine the relationships between the conservation officer's permit and the decision granting a building permit, which is the aim of this article.

Bibliografia

- Grecki Wojciech, Suwaj Robert**, *Problematyka „czasowości” pozwolenia konserwatorskiego oraz jego relacja z pozwoleniem na budowę. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 lipca 2021 r. (VII SA/Wa 894/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2023/1
- Jaśkowska Małgorzata**, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6
- Michalak Anna**, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomości*, „Przegląd Legislacyjny” 2018/4
- Nowak Natalia**, *Analiza wpływu przepisów Prawa budowlanego na ochronę konserwatorską zabytków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/3
- Ostrowska Anna**, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 39
- Suwaj Robert**, *Pozwolenie konserwatorskie i jego obowiązywanie w czasie*, „Samorząd Terytorialny” 2023/6
- Zeidler Kamil**, *Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (w:) Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007
- Kamil Zeidler** *Relacje prawa ochrony zabytków do innych ustaw (w:) K. Zeidler, K. Zalasńska, Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015

Żak-Stobiecka Anna, *Decyzja o pozwoleniu na budowę a decyzja konserwatora zabytków pozwalająca na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/3