

## Ochrona zabytków w aktach planistycznych gminy i strategii rozwoju gminy – stan po reformie planowania przestrzennego

**Anna Fogel**  
doktor nauk prawnych,  
Narodowy Instytut Dziedzictwa

### Wprowadzenie – pojęcia terminologiczne dotyczące zabytków

Ochrona zabytków nieruchomych nie może być realizowana bez prawidłowego kształtowania procesów przestrzennych. Zarówno przeznaczenie terenu, jak i sposób jego zagospodarowania determinują to, jak będą wyglądać zabytki i ich otoczenie.

Należy przypomnieć, że zgodnie z polskim prawem zabytkiem jest nie tylko obiekt lub obszar objęty ochroną jako forma ochrony zabytku lub wpisany do gminnej ewidencji zabytku – ale każdy, spełniający definicję ustawową, określoną w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup> (dalej jako: u.o.z.o.z.). Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części 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. Z przywołanej definicji wynika przede wszystkim, że o uznaniu za zabytek nie przesądza objęcie danego

obiektu lub obszaru ochroną poprzez ustanowienie formy ochrony zabytku – ale już samo spełnienie kryterium wartości historycznej, artystycznej i naukowej. Dlatego identyfikacja zabytków – w zakresie wykraczającym poza formy ochrony zabytków tworzone przez inne organy – musi być często dokonywana przez samorządy lokalne, które, znając uwarunkowania na obszarze gminy, powinny określać, jakie obiekty i obszary na terenie gminy taką wartość posiadają i w związku z tym zasługują na ochronę. Szczególne znaczenie będą mieć tu ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: planie miejscowym).

Art. 3 u.o.z.o.z. wprowadza dalsze definicje dotyczące zabytków.

Historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny to przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg (pkt. 12). Przez historyczny zespół budowlany należy rozumieć powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architek-

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.

toniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi (pkt 13). Krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (pkt 14). Otoczenie - oznacza teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisaniu tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (pkt 15).

Natomiast pojęcie zabytku nieruchomego określa art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. Zgodnie z przepisem tym, ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, określone kategorie zabytków nieruchomych: krajobraz kulturowy, układ urbanistyczny, ruralistyczny i zespół budowlany, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki.

Ochrona zespołu urbanistycznego dotyczy głównie sylwety miasta, a więc przede wszystkim sprowadza się do kubatur budynków oraz ich wyglądu zewnętrznego, w tym np. elewacji czy stolarki okiennej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2005 r., I SA/Wa 1737/04, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2006 r., I SA/Wa 1543/05). Ochrona historycznych układów urbanistycznych może wreszcie dotyczyć zachowania widoku albo innych elementów wpływających na nastrój danego miejsca<sup>2</sup>.

Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to między innymi zachowanie w niezmiennym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają

wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest bowiem obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. W decyzji o wpisaniu układu nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz granice tego układu. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego) tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl w których mieści się też wygląd elewacji (wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r. sygn. II OSK 216/11, wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16). W przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół.

W tym przypadku zabytkiem jest koncepcja urbanistyczna, która ukształtowała zabytkową, materialną strukturę. Ochronie konserwatorskiej podlegają historyczna parcelacja, rozplanowanie placów i ulic, formy zaprojektowanej zieleni, linia zabudowy oraz relacje przestrzenne pomiędzy elementami zabudowy tworzącymi kompozycję przestrzenną. Ocena tych elementów układu jest szczególnie istotna przy wypowiedzaniu się w sprawie lokalizacji nowych obiektów na obszarze historycznego układu urbanistycznego. Ochrona układu urbanistycznego ma także na celu trwałe zachowanie poszczególnych obiektów historycznych usytuowanych w tym układzie, lecz jedynie w zakresie ich głównych zewnętrznych cech wpływających na wygląd założenia urbanistycznego<sup>3</sup>.

### Zasady ogólne uwzględniania ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym

Wymóg uwzględniania ochrony zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został wprost zawarty w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospo-

3 K. Dutkowska, Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ramach nadzoru konserwatorskiego - aspekty procesowe i materialnoprawne [w:] K. Zalaśńska (red.) Ochrona zabytków - aspekty materialnoprawne i procesowe Warszawa 2021, s. 35.

2 K. Zalaśńska, Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, Warszawa 2010, s. 234, s. 246.

darowaniu przestrzennym<sup>4</sup> (dalej jako: u.p.z.p.). Naczelny- mi zasadami planowania i zagospodarowania przestrzen- nego są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, które to pojęcia już zawierają uwarunkowania związane z ochroną zabytków. Natomiast w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jako „wartości wysoko cenione” wskazuje m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i za- bytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepi- sami u.p.z.p.<sup>5</sup>. Oznacza to, że prawidłowa polityka prze- strzenna gmin powinna odnosić się również do wszyst- kich kategorii zabytków, co sprawia, że władze gmin w szczególnie kompleksowy sposób powinny rozpoznać zasób dziedzictwa kulturowego oraz zaplanować właści- we działania. Kształtowanie i prowadzenie polityki prze- strzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. należy do zadań własnych gminy.

Jeśli chodzi o zabytki nieruchome, to mogą być one ob- jęte poszczególnymi formami ochrony, wskazanymi w art. 7 u.o.z.o.z. a formy te często mogą się nakładać, obejmu- jąc ten sam obszar. Przepisy zawarte w u.p.z.p. i u.o.z.o.z. wspólnie tworzą zatem system przestrzennej ochrony za- bytków nieruchomych. Ustalenia ochrony w planie miej- scowym 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 zezwo- leniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego zaliczone zostały do form ochrony zabytków, określonych w art. 7 u.o.z.o.z. Pamiętać należy również, że dany obszar może być dodatkowo objęty formą ochro- ny przyrody, co również w pośredni sposób wpływać może na reżim prawny ochrony zabytków.

## System aktów planowania przestrzennego a ochro- na zabytków na poziomie lokalnym – stan sprzed nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r.

W systemie prawnym określonym w u.p.z.p. do 24 września 2023 r., dwoma głównymi aktami planowania przestrzennego na poziomie gminnym były:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowa- nia przestrzennego (dalej: studium uwarunkowań),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Są to akty o odmiennej randze prawnej. Studium uwa- runkowań sporządzane było obligatoryjnie i obejmuje ono cały obszar gminy, choć zmiany mogą dotyczyć poszcze- gólnych fragmentów obszaru gminy. Plan miejscowy co do zasady sporządzany jest fakultatywnie i obejmować może zarówno cały obszar gminy, jak i teren bardzo niewielki, nawet stanowiący konkretną działkę. Plan miejscowy spo- rządza się obowiązkowo tylko w nielicznych, wskazanych w ustawie przypadkach. Jednym z nich jest utworzenie przez radę gminy parku kulturowego.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a więc powszechnie obowiązującym źródłem prawa – wiąże wydawane decyzje administracyjne. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż zgod- ność z planem miejscowym jest głównym kryterium do- puszczalności wydania pozwolenia na budowę. Jeżeli plan miejscowy przewiduje bardzo restrykcyjne ustalenia doty- czące wysokości, gabarytów albo możliwości zabudowy lub rozbudowy obiektów budowlanych – wiąże również inne organy w zakresie określenia możliwości zagospodarowa- nia terenu. Jakkolwiek zakres związania tzw. „pozwolenia konserwatorskiego”, wydawanego w trybie art. 36 u.o.z.o.z. jest przedmiotem rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, Autorka niniejszego artykułu stoi na sta- nowisku, że ustalenia planu miejscowego wiążą taką de- cyzję wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oznacza to, że konserwator nie może zwolnić z zakazów przewidzia- nych planem<sup>6</sup>.

4 Tekst jedn. Dz. U. 2023 poz. 977.

5 Z. Niewiadomski., Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA [w:] A. Fogel, Z. Cieślak, Wartości w planowaniu przestrzennym, Warszawa 2010, s. 20.

6 Zob. szerzej: J. Brudnicki, Problematyka zakresu ochrony konserwa- torskiej zabytków wpisanych do rejestru zabytków, podlegających równocześnie ochronie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, [w:] Własność intelektualna a dziedzictwo kultu- rowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi

Studium uwarunkowań nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego i jest aktem planowania określanym jako „akt kierownictwa wewnętrznego”. W szczególności ustalenia studium nie mogą być podstawą wydania lub odmowy decyzji o warunkach zabudowy. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>7</sup> warunkiem lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej jest jej niesprzeczność ze studium uwarunkowań<sup>8</sup>. Ustalenia studium uwarunkowań, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Konkretyzację tego wymogu zawierał art. 20 ust. 1 u.p.z.p, zgodnie z którego brzmieniem do 24.09.2023 r. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Studium uwarunkowań zawiera powiązane ze sobą: część diagnostyczną (uwarunkowań) jak i część programową (kierunków zagospodarowania). Tak ukształtowane ustalenia studium uwarunkowań miały więc istotne znaczenie przy ochronie przestrzennej zabytków, determinując treść późniejszych planów miejscowych. W zakresie stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej istotną rolę odgrywały również niewiążące formalnoprawnie wytyczne o charakterze kierunkowym i postulatywnym, które mogły, a nawet powinny być w nim zamieszczone<sup>9</sup>.

Bardzo istotne było określanie już w tym akcie stref ochrony konserwatorskiej. Powinny być one wskazane w części kierunkowej studium, a studium powinno określać zarówno granice stref, jak i zasadnicze ustalenia, które mają być zawarte w planach miejscowych. Ze względu na

wiązący charakter studium dla planu miejscowego niezwykle istotne jest właściwe sformułowanie w studium takich wytycznych co do stref ochrony konserwatorskiej, aby mogły być one prawidłowo przeniesione do planów miejscowych i by uniknąć zarzutu niezgodności ze studium.

Aktem prawa miejscowego odnoszącym się do zabytków jest również uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Są to bowiem elementy zagospodarowania w istotny sposób oddziałujące na wygląd obiektów i obszarów zabytkowych.

### **System aktów planowania przestrzennego a ochrona zabytków na poziomie lokalnym – stan po nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r.**

Zasadnicze zmiany w powyższym systemie wprowadziła ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>. Należy pamiętać że 24 września 2023 r. weszła w życie znaczna część jej przepisów a kolejne przepisy wejdą w życie najpóźniej 1 stycznia 2026 r. Dodatkowo- ustawa zawiera szereg przepisów przejściowych, które sprawiają, że w zależności od etapu zaawansowania poszczególnych procedur planistycznych zastosowanie ma nowy lub poprzedni stan prawny, co niewątpliwie jest dużym utrudnieniem, dla organów stosujących te przepisy ale również dla urbanistów sporządzających opracowania.

Zgodnie z nowelizacją u.p.z.p. z 2023 r. studium uwarunkowań ma zostać wyeliminowane z systemu aktów planistycznych. Obowiązujące studia uwarunkowań utracą moc z datą wejścia w życie planu ogólnego a najpóźniej z dniem 1 stycznia 2026 r. Z nielicznymi wyjątkami, nie jest również możliwe kontynuowanie i rozpoczęcie prac nad zmianami studium uwarunkowań. Nadal wywołują one jednak skutki prawne i stanowią istotny element

Kowalskiemu, red. Marlena Jankowska, Paulina Gwoździewicz-Matan, Piotr Stec, Warszawa 2020, A. Fogel, Obowiązek uwzględnienia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego, *Ochrona Zabytków* 2/2022.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538.

8 Wyjątek określony w ustawie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane (art. 5 ust. 4 ustawy).

9 M.J. Nowak, Narzędzia polityki przestrzennej jako narzędzia zarządzania dziedzictwem i wytyczania rozwoju opartego o dziedzictwo, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 1, s. 201.

10 Dz. U. 2023 poz. 1688, dalej jako; nowelizacja u.p.z.p. z 7 lipca 2023 r.

polityki przestrzennej gmin w zakresie ochrony zabytków.

Zgodnie z nowelizacją u.p.z.p., ustalenia, zawierane dotychczas w studium uwarunkowań, w tym dotyczące zagadnień ochrony zabytków, mają być zawarte w dwóch aktach gminy: strategii rozwoju gminy, jako dokumentu programowania jej rozwoju oraz planie ogólnym, jako akcie prawa miejscowego, będącym aktem planowania przestrzennego. Są to zatem dokumenty o całkowicie innym charakterze prawnym.

### Strategia rozwoju gminy a uwzględnianie ochrony zabytków

Zgodnie ze art. 10 e ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>, w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., strategia rozwoju gminy zawiera model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, a także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej gminy. Powinno być w niej zawarte określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu oraz kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej. Są to więc elementy dotychczas uwzględniane w studium uwarunkowań. Strategia rozwoju gminy powinna zatem obejmować również strategiczne cele i kierunki prowadzenia polityki opieki nad zabytkami i ochrony zabytków w gminie i staje się kluczowym – obok gminnego programu opieki nad zabytkami - elementem programowania przestrzennej ochrony zabytków w gminie. Dla lepszego uwzględniania zagadnień przestrzennych wprowadzono wymóg, że, zgodnie z nowymi przepisami, strategię sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej.

Jednak zgodnie z przepisami przejściowymi nowelizacji u.p.z.p., strategia rozwoju gminy będzie obowiązkowo sporządzana dopiero od 1 stycznia 2026 r. W okresie przejściowym obowiązywać będą „stare” strategie rozwoju gminy - sporządzone zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami, przez co zagadnienia ochrony zabytków mogą

być w nich ujęte marginalnie. Dotyczyć to może również tych strategii, do których sporządzania gminy przystąpiły przed wejściem w życie nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r. Gmina może również do tego czasu w ogóle nie posiadać strategii rozwoju.

Jeżeli gmina posiadać będzie „starą” strategię rozwoju – to od 1 stycznia 2026 również ona będzie wiążąca przy sporządzaniu planu ogólnego i planów miejscowych. Zarazem najpóźniej 1 stycznia 2026 r. utracą moc studia uwarunkowań. Zagadnienia dotyczące ochrony zabytków mogą zatem w ogóle nie być wyprzedzająco uwzględnione w dokumentach programowych gminy.

Należy przypomnieć, że obowiązek zawarcia w studium uwarunkowań ustaleń dotyczących ochrony zabytków wynikał z art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z. Konkretyzował to art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z. Zgodnie z tym przepisem w brzmieniu do 23.09.2023 r. w studium uwarunkowań oraz w planie miejscowym uwzględnia się w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych.

Wymóg ten przeniesiony został w odniesieniu do strategii rozwoju gminy.

Studium uwarunkowań, powiązane było również z dokumentami programującymi ochronę zabytków – przede wszystkim gminnym programem opieki nad zabytkami sporządzanym zgodnie z art. 87 u.o.z.o.z., formami ochrony zabytków oraz uwzględniało zabytki ujęte w gminnej ewidencji. Nie ma jednak wprost takiego wymogu w przepisach, w odniesieniu do strategii rozwoju gminy, choć oczywiście prawidłowo sporządzona strategia rozwoju powinna taki program uwzględnić. Dodatkowo przy sporządzaniu strategii brak jest wymogu współdziałania wojewódzkiego konserwatora zabytków – co utrudnia zapewnienie właściwego uwzględnienia potrzeb ochrony zabytków.

<sup>11</sup> ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ,t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

Tym bardziej istotne staje się zatem promowanie właściwych metodologii sporządzania strategii. Można tu wskazać zwłaszcza na opracowania Narodowego Instytutu

Dziedzictwa, dotyczące sporządzania Studiów Ochrony Wartości Kulturowych Jest to rekomendowany, dodatkowy dokument przedplanistyczny, zalecany do opracowania przed sporządzeniem studium uwarunkowań i planów miejscowych. Studia zawierają rozpoznanie zasobu zabytkowego na danym obszarze, zdiagnozowanie jego wartości i stanu zachowania, określenie wytycznych konserwatorskich, tj. zasad i zakresu jego ochrony, a także ustalenie zasad dopuszczalnych w nim przekształceń<sup>12</sup>. Innym rekomendowanym opracowaniem są studia krajobrazu kulturowego<sup>13</sup>.

### Plan ogólny

Drugim aktem uchwalanym przez radę gminy, będącym aktem planowania przestrzennego, stał się po nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r. plan ogólny. Jest on, zgodnie z art. 13 ust. 7 u.p.z.p., aktem prawa miejscowego. Uwzględnia się go przy sporządzaniu planu miejscowego oraz stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy. Jednak, co istotne, nie stanowi on podstawy prawnej innych decyzji administracyjnych, niż decyzja o warunkach zabudowy. Oznacza to w szczególności, że przy wydawaniu, zgodnie z 36 u.o.z.o.z. tzw. „pozwolenia konserwatorskiego” nie będzie ono ograniczone ustaleniami planu ogólnego.

W planie ogólnym, zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z., zawarto wymóg uwzględniania w szczególności ochrony zabytków nieruchomych objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7 u.o.z.o.z., wraz z ich otoczeniem oraz ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.z.o.z., w przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się przy określaniu ustaleń planu ogólnego. Jest to więc regulacja niemal analogiczna do rozwiązań obowiązujących w odniesieniu do studium

uwarunkowań przed nowelizacją u.p.z.p. z 2023 r.

Jednak takie powiązanie planu ogólnego z wyżej wymienionymi dokumentami kierunkowymi w zakresie ochrony zabytków należy oceniać przez zakres treściowy i formę planu ogólnego.

W planie ogólnym określa się obowiązkowo strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. Natomiast fakultatywnie można określić obszary uzupełnienia zabudowy (determinujące dopuszczalność wydawania decyzji o warunkach zabudowy) oraz obszary zabudowy śródmiejskiej.

Poszczególne strefy planistyczne obejmować muszą cały obszar gminy objęty planem ogólnym i wyznaczone są w sposób rozłączny. Zgodnie z art. 13 c ust. 2 u.p.z.p. dopuszcza się wyznaczenie następujących stref planistycznych:

- 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną;
- 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną;
- 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową;
- 4) strefa usługowa;
- 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego;
- 6) strefa gospodarcza;
- 7) strefa produkcji rolniczej;
- 8) strefa infrastrukturalna;
- 9) strefa zieleni i rekreacji;
- 10) strefa cmentarzy;
- 11) strefa górnictwa;
- 12) strefa otwarta;
- 13) strefa komunikacyjna.

Następnie dla każdej ze stref określić należy gminny katalog stref planistycznych, w którym określa się profil funkcjonalny stref planistycznych oraz wskazane w prze-

<sup>12</sup> [https://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/](https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/)

<sup>13</sup> Zob szerzej: J. Welc – Jędrzejewska (red.), Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych Warszawa 2011, s. 16-17.

pisach dla poszczególnych stref wskaźniki urbanistyczne. Profil funkcjonalny stref planistycznych, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu ogólnego gminy<sup>14</sup>, obejmuje tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego podstawowego oraz może obejmować tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego dodatkowego, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Przypisanie profilu funkcjonalnego podstawowego do danej strefy planistycznej jest zatem obowiązkowe, a jedynie w zakresie profilu funkcjonalnego dodatkowego jest przedmiotem władczych rozstrzygnięć gminy. Oznacza to, że plan ogólny w istocie wstępnie i w wariantowy określa przeznaczenie i sposób zagospodarowania danego terenu – a jest to konkretyzowane dopiero na etapie planów miejscowych lub decyzji o warunkach zabudowy, które muszą być zgodne z planem ogólnym.

Plan ogólny nie zawiera zatem ustaleń o charakterze ochronnym, będących normami planowymi, służących ochronie zabytków. Zawiera wyłącznie ustalenia o charakterze reglamentacyjnym, dotyczące stref funkcjonalnych i obowiązujących dla nich parametrów i wskaźników. Wprowadzanie innych ustaleń, w tym wskazywanie granic zabytków obszarowych oraz szczegółowych ustaleń dla nich a nie mieszczących się w zakresie ustawowym – będzie zatem niedopuszczalne.

Ponadto plan ogólny nie będzie sporządzany w formie tekstowej ani graficznej, ale stanowić będzie zbiór danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i ust. 3a pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z przepisem tym dane przestrzenne tworzone dla planu ogólnego między innymi:

- lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych;
- lokalizację przestrzenną stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów dla których ustalono różne regulacje w zakresie standardów dostępności infrastruktury społecznej dla różnych obszarów gminy, w postaci wektorowej w obo-

wiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych.

Oznacza to, że nie będzie możliwości wprowadzania do treści planu ogólnego żadnych innych informacji czy też oznaczeń graficznych, w szczególności takich, które pozwalałyby na uwidocznienie obiektów zabytków i ich otoczenia, stanowisk archeologicznych, osi widokowych czy też zabytkowych układów urbanistycznych i ruralistycznych. Nie będzie również możliwości wprowadzenia do treści planu ogólnego granic postulowanych do wyznaczenia w planach miejscowych stref ochrony konserwatorskiej. Jakkolwiek elementy te muszą być wzięte pod uwagę przy konstruowaniu treści planu ogólnego, to w samej bazie danych będzie widoczny jedynie wynik takich analiz – w postaci wskazanego wyżej zakresu treściowego planu ogólnego.

Natomiast dane przestrzenne dotyczące zabytków uwidaczniane będą w uzasadnieniu do planu ogólnego. Zgodnie z art. 13h u.p.z.p. wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej. Część tekstowa uzasadnienia planu ogólnego zawiera między innymi wyjaśnienie przyczyn wyznaczenia stref planistycznych w granicach określonych w planie ogólnym, przyczyn ustalenia gminnych standardów urbanistycznych w zakresie określonym w planie ogólnym a także sposobu uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b u.p.z.p. Są nimi w szczególności zabytki objęte formami ochrony, o których mowa u.o.z.o.z. lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej.

Część graficzną uzasadnienia planu ogólnego stanowi prezentacja graficzna danych przestrzennych tworzonych dla planu ogólnego, granic działek ewidencyjnych oraz obiektów przestrzennych w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej<sup>15</sup>, stanowiących uwarunkowania, o których mowa w art. 13b pkt 3 u.p.z.p. – a więc, jak wskazano wcześniej, zabytki objęte formami ochrony, o których mowa u.o.z.o.z. lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz do-

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów, Dz. U. 2023 poz. 2758.

<sup>15</sup> t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 214.

bra kultury współczesnej. Oznacza to konieczność wprowadzenia do uzasadnienia planu ogólnego tych obiektów.

### Ustalenia planu miejscowego jako instrument ochrony zabytków

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest kluczowym aktem prawa miejscowego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. To w planie miejscowym gmina określa przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu realizując tak zwane władztwo planistyczne. Ustalenia te, które są powszechnie obowiązującymi przepisami, jako zawarte w akcie prawa miejscowego, kształtują sposób wykonywania prawa własności. Dodatkowo, ustalenia w zakresie ochrony zabytków zawarte w planie miejscowym są, zgodnie z art. 6 u.o.z.o.z., jedną z form ochrony zabytków. Jest to zatem odrębny instrument ochrony zabytków, niezależny zarówno od utworzenia pozostałych form ochrony zabytków, jak i ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że gminy, przy uchwaleniu planu miejscowego, w odniesieniu do zabytków nie wpisanych do rejestru są uprawnione do samodzielnego identyfikowania wartości zabytkowych, zasługujących na ochronę oraz określenia w planie miejscowym sposobu zapewnienia tej ochrony, w ramach dopuszczonego przepisami zakresu planu miejscowego. Jak wskazywano „w takich przypadkach plan ma za zadanie chronić zabytki przed ich przekształceniem i dalszym ich przekształcaniem, w tym »przeciąć« możliwość przekształcania zabytków innych niż wpisane do rejestru zabytków, zanim na skutek zabudowy zostaną unicestwione. Ochrona – poprzez ustanowienie określonych ograniczeń i zakazów – obejmuje także budynki już częściowo przekształcone”<sup>16</sup>. Prawidłowość ustaleń planu miejscowego w tym zakresie zapewnia wymóg uzgadniania planu miejscowego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Właściwe odniesienie się do zagadnień ochrony zabytków w planie miejscowym jest obowiązkiem organów

gminy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00, OTK 2001/2/29) wskazał, że „uwzględnienie w planie miejscowym zabytków nieruchomości i parków kulturowych stanowi element obligatoryjny planu. Takie działanie organów gminy stoi w zgodzie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., z którego wynika, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istnieje obowiązek uwzględnienia wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”<sup>17</sup>.

Warunkiem zgodności aktu planistycznego z prawem jest więc właściwe uwzględnienie w akcie form ochrony zabytków oraz zabytków ujętych w ewidencji zabytków. Możliwe są tu różne rozwiązania planistyczne. Część gmin wyszczególnia takie obiekty i obszary zarówno w części tekstowej, jak i w załączniku graficznym oraz odsyła do przepisów odrębnych. Plan miejscowy nie zawiera wówczas samodzielnych ustaleń dotyczących ochrony zabytków. Możliwe jest jednak wprowadzenie szczegółowych regulacji w planie miejscowym dla takich obiektów i obszarów

Skuteczne regulacje, służące uwzględnieniu w treści planu miejscowego ochrony zabytków to przede wszystkim:

- określenie stref ochrony konserwatorskiej i wprowadzenie dla nich ustaleń w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu,
- określanie linii zabudowy – zarówno nieprzekraczalnych, jak i umiejscowionych (obowiązujących),
- określanie wysokości i intensywności zabudowy,
- określanie kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów,
- wprowadzanie ustaleń w zakresie powierzchni biologicznie czynnej i ochrony drzew,
- wprowadzanie szczegółowych zasad ochrony zabytków<sup>18</sup>.

16 Wyroki NSA: z dnia 24 października 2014 r., sygn. akt II OSK 906/13; z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1287/14; z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 2243/15. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 2016/18)

17 Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1937/19.

18 Szerzej: A. Fogel, Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomości, *Studia Biura Analiz Sejmowych* 1 (73) 2023, s.53.



Szczególne znaczenie mają strefy ochrony konserwatorskiej. Należy przypomnieć, że ich wskazanie w planie miejscowym nie konstytuuje w obowiązującym stanie prawnym żadnych dodatkowych uprawnień proceduralnych dla służb konserwatorskich, w szczególności kompetencji do uzgadniania robót budowlanych. To właśnie nakazy, zakazy i ograniczenia zawarte w planie miejscowym są źródłem prawa i organy administracji są obowiązane je uwzględnić, gdy rozpatrują indywidualne sprawy w postępowaniu administracyjnym<sup>19</sup>. Wyznaczenie strefy ochrony konserwatorskiej jest jednym z fakultatywnych elementów planu miejscowego, samodzielnie ustalającym dopuszczalne przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu. Wówczas jednak w planie miejscowym jednoznacznie muszą być określone granice strefy ochrony konserwatorskiej, a także obowiązujące w nich nakazy, zakazy i ograniczenia.

Przepisy planu miejscowego muszą zostać sformułowane w taki sposób, aby nie budziło wątpliwości, jakie jest ustalone przeznaczenie i zagospodarowanie terenu. Muszą to więc być normy jednoznaczne. W przypadku używania pojęć ocennych lub wartościujących („obiekty o znacznej wartości”, „cenna zieleń” itp.) powinny być one doprecyzowane przez zastosowanie definicji lub konkretnie wskazane (wydzieleniami na rysunku planu, opisem określonych obiektów lub obszarów), przez co będą stanowić określoną grupę pojęciową. Do niej zaś będzie można odnieść konkretne ustalenia planu<sup>20</sup>.

Ważną zmianę w dopuszczalnej treści planu miejscowego, wprowadzoną przez nowelizację u.p.z.p. z 2023 r. stanowi rozdzielenie obligatoryjnego wskaźnika „nadziemnej intensywności zabudowy” oraz „intensywności zabudowy” (obejmującej również kondygnacje podziemne) a także możliwości ustalania w planie miejscowym linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych. Umożliwia to regulowanie

wielu istotnych problemów, związanych ze stabilnością budynków na obszarach zabytkowych czy ochrony przed zmianami warunków hydrogeologicznych, które również mogą zagrażać zabytkom<sup>21</sup>.

### Ocena relacji planu ogólnego i planu miejscowego.

Omówiony wcześniej zakres planu ogólnego może powodować duże trudności przy konkretyzacji przeznaczenia i zagospodarowania terenu w planie miejscowym. Wskazanie, co podlegać będzie ochronie jako zabytek przestrzenny, ma doniosłe znaczenie dla programowania rozwoju przestrzennego i przewidywalności procesów inwestycyjnych.

Dotyczy to przede wszystkim wyprzedzającego – przed opracowaniem planu miejscowego – wskazania stref ochrony konserwatorskiej. Dotychczas, jak wskazano, następowało to w studium uwarunkowań. Zakres treściowy planu ogólnego uniemożliwia jednak zawarcie w nim takich ustaleń. Stanowisko takie zajęło również Ministerstwo Rozwoju i Technologii w toku procesu legislacyjnego, wskazując, że zgodnie z przyjętą koncepcją konstrukcji planu ogólnego oraz ogólnym założeniem, że ma być to dokument prosty, łatwy do uchwalenia i o ograniczonym zakresie ustaleń stanowiących precyzyjne normy dotyczące zagospodarowania przestrzennego, strefy konserwatorskie nie będą zaliczały się do tych ustaleń. W ramach bieżącej nowelizacji strefy te będzie można wyznaczać dopiero na poziomie planu miejscowego<sup>22</sup>. Tym bardziej wskazuje to na konieczność właściwego i wyprzedzającego rozpoznania uwarunkowań w zakresie zabytków a także skutecznego powiązania przez gminy procesu sporządzania aktów planowania przestrzennego z gminnym programem opieki nad zabytkami i strategią rozwoju gminy.

19 Wymóg uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków pozwolenia na budowę dla obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarty w art. 39 ustawy Prawo budowlane, został usunięty przez ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 18 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

20 A. Fogel, Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych, Studia Biura Analiz Sejmowych 1 (73) 2023, s.55.

21 Szerzej: M. Bogdanowska, M. Czop (red.) Ocena i profilaktyka zagrożeń hydrologicznych dla obiektów oraz zespołów zabytkowych w aspekcie ograniczania negatywnego wpływu zmian klimatycznych i antropopresji. Warszawa 2023 <https://ksiegarnia.nid.pl/produkt/ocena-i-profilaktyka-zagrozen-hydrologicznych-dla-obiektow-oraz-zespolow-zabytkowych/>

22 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873795#12873795>, Odczyt z 30.01.2024 r.

## Zagadnienia dotyczące tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń

Ostatnim gminnym aktem planistycznym, ściśle powiązany z zagadnieniami ochrony zabytków, jest uchwała określająca 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 (dalej: uchwała krajobrazowa). Zakres uchwały krajobrazowej został uregulowany w art. 37 u.p.z.p. W odniesieniu do sztyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę sztyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący w niej działalność. W uchwale rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ale z wyłączeniem sztyldów.

Uchwała krajobrazowa jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa jako akt prawa miejscowego. Ma charakter fakultatywny, ale jeżeli gmina zdecyduje się ją przyjąć, wówczas regulacje uchwały obligatoryjnie muszą obejmować obszar całej gminy.

Problemem, który uwidocznił się tle powyższej regulacji, jest kwestia, czy uchwała krajobrazowa jest wyłącznym instrumentem do regulowania zagadnień tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń i obiektów małej architektury. Zwłaszcza dwie ostatnie kategorie obiektów mają kluczowe znaczenie przy kształtowaniu przestrzeni zabytkowych.

Stanowisko o wyłącznej możliwości regulowania powyższej materii w uchwale krajobrazowej – a więc niedopuszczalności zawarcia jej w planie miejscowym – przeważało orzecznictwie sądów administracyjnych wskazujących, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie z planu miejscowego materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. a rada gminy nowej regulacji powinna to czynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego<sup>23</sup>.

Zmiana przytoczonej wcześniej linii orzeczniczej została wyrażona w wyroku NSA z dnia 21 września 2021 r. (sygn. akt II OSK 158/21), w którym sąd wskazał, że „jeżeli [...] gmina nie widzi potrzeby zmian w istniejących już obiektach małej architektury, ogrodzeniach oraz tablicach i urządzeniach reklamowych, a jedynie chce ustalić zasady i warunki sytuowania i realizacji dla nowych tego typu obiektów na przyszłość, to [...] może to uczynić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienia rady gminy do uregulowania przedmiotowej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego upatrywać można również w treści art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., dotyczącego obowiązkowego uregulowania w planie miejscowym wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. dotyczący uregulowania między innymi zasad kształtowania zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (wszystkich, zatem również małej architektury), jak również na dodany ustawą nowelizującą z dnia 24 kwietnia 2015 r. art. 15 ust. 2 pkt 3a u.p.z.p. dotyczący zasad kształtowania krajobrazu”.

W momencie wejścia w życie ustawy krajobrazowej autorka niniejszego artykułu również wyraziła pogląd o wyłączności uchwały krajobrazowej w omawianym zakresie<sup>24</sup>. Po ponad ośmiu latach od wprowadzenia do systemu prawnego tego aktu planistycznego jest jednak zasadne zrewidowanie takiego stanowiska. Naczelnym celem planowania przestrzennego powinno być bowiem zapewnienie ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju i spójności polityki przestrzennej. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jako „wartości wysoko cenione” wskazano m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- walory architektoniczne i krajobrazowe,

610/19; z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 496/20; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Go 84/20.

24 A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, Teza 1 do art. 12.

23 Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 56/19; wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1447/18; z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd

- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W przypadku wyznaczania stref ochrony konserwatorskiej w planie miejscowym trudno wyobrazić sobie powyższe ustalenia bez określenia zasad i warunków, a także obiektów sytuowania nośników reklamy wizualnej, ogrodzeń i obiektów małej architektury<sup>25</sup>.

Materia ta nadal jest przedmiotem licznych wątpliwości i przeważa stanowisko o niedopuszczalności określania przedmiotowych elementów w planie miejscowym. Niestety, Ustawodawca nie wykorzystał możliwości zmiany prawa przy nowelizacji u.p.z.p. z 2023 r.

### **Proceduralne gwarancje uwzględniania ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym**

Oprócz treści aktów planowania przestrzennego również ważne są regulacje proceduralne. W odniesieniu do zabytków kluczowe znaczenie ma współdziałanie wojewódzkiego konserwatora zabytków w ich sporządzaniu. Projekt studium uwarunkowań podlega opiniowaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Opinia ma charakter niewiążący, pozwala jednak gminie zweryfikować przyjęte rozwiązania a przez to wypracować dokument o jak najlepszej jakości. Natomiast projekt planu ogólnego oraz planu miejscowego są przez wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgadniane. Projekt planu ogólnego uzgadniany jest w odniesieniu do wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 13e ust. 2 i 3 u.p.z.p., w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Projektowi planu miejscowego podlega natomiast uzgodnieniu w w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, (przed nowelizacją u.p.z.p.: w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu - art.

17 pkt 6 lit. b tiret ósmy u.p.z.p.).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. wskazane organy w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują i uzgadniają, na swój koszt, projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak przepisy te stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z art. 24 u.p.z.p wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii. Organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić o zmianę terminu, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków na jakich uzgodnienie lub pozytywne zaopiniowanie może zostać dokonane, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

Natomiast odmienny charakter ma uzgodnienie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków projektu uchwały krajobrazowej. Zakres uzgodnienia obejmuje kształtowanie zabudowy i zagospodarowania terenu, samo uzgodnienie nie następuje natomiast w trybie art. 106 kpa, lecz w trybie „pisma urzędniczego”. Nie ma więc w tym przypadku zastosowania domniemanie tzw. „milczącej zgody”.

<sup>25</sup> A. Fogel, Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych, Studia Biura Analiz Sejmowych 1 (73) 2023, s.56. Stanowisko o dopuszczalności wprowadzania takich ustaleń do planu miejscowego wyrażono również w doktrynie: M. Gdesz, Zasady i warunki sytuowania ogrodzeń a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 11, s. 56-59. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 225.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl