



Warszawa, 14/11/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-565571-IV/07/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 0 22 551 77 00
Fax 0 22 827 64 53

Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi osób, które zamieszkują na obszarach wpisanych do rejestru zabytków. Podnoszą one, że dokonanie najmniejszej nawet pracy remontowej budynku, który znajduje się - przykładowo - na obszarze chronionego układu urbanistycznego, jest obwarowane koniecznością uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Tymczasem nie jest oczywiste, czy rzeczywiście zakres obowiązków, nakładanych na inwestora przez regulacje ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zmian.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., nr 156., poz. 1118 ze zmian.) jest tak szeroki, że każda, nawet nieznaczna ingerencja w substancję budynku zależna jest od spełnienia wymogów związanych z ochroną zabytków.

Tytułem przykładu można wskazać sytuację opisaną w jednej ze skarg, skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich: Skarżący planował podjęcie prac remontowych (wymiana pokrycia dachu budynku) na obiekcie, który nie jest wpisany do rejestru zabytków. Gdy zgłosił ten zamiar organom administracji budowlanej, zażądano od niego przedstawienia pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie prac, powołu-

jąc się na wymóg określony w art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Budynek jest bowiem posadowiony na terenie, który jest obszarem miasta wpisanym do rejestru zabytków. Organ wskazał, że zgodnie z powołanym art. 39 ust. 1 ustawy prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Należy wyjaśnić, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - odmiennie niż ustawa Prawo budowlane - nie używa pojęcia „obszaru wpisanego do rejestru zabytków”. Niemniej jednak odpowiada ono innym pojęciom, stosowanym przez ustawę o ochronie zabytków dla określenia zakresu przedmiotowego rejestru zabytków.

Po pierwsze, samo pojęcie zabytku obejmuje m. in. zespół nieruchomości, czyli więcej niż jeden budynek (art. 3 pkt 1 ustawy). Dodatkowo, do rejestru zabytków wpisywane są także (zob. art. 9 ust. 2 i 4 ustawy): otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oraz historyczny zespół budowlany.

Zestawiając treść art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane z przepisami ustawy o ochronie zabytków należy więc przyjąć, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze stanowiącym otoczenie zabytku, bądź na obszarze układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego, jeśli są wpisane do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Z powyższego wynika jednocześnie, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków jest wymagane w takiej sytuacji, gdy prace wykonywane na obiekcie są tego rodzaju, iż dla ich przeprowadzenia konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Innymi słowy - nie jest konieczne uzyskanie pozwolenia konserwatora w przypadku tych prac, których przeprowadzenie nie wymaga pozwolenia na budowę.

Tymczasem jest właśnie zasadą że prowadzenie prac remontowych nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę - jak stwierdza art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych. Niemniej jednak, jeśli

prace remontowe są przeprowadzane na obiekcie wpisanym do rejestru zabytków, pozwolenie na budowę jest niezbędne.

Należy więc przyjąć, że pozwolenia na budowę (a więc także uprzedniego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków) wymaga remont obiektu budowlanego, czyli (art. 3 pkt 1 ustawy): budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowli stanowiącej całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, obiektu małej architektury - o ile jest on wpisany do rejestru zabytków.

Natomiast można uznać, iż prowadzenie prac remontowych obiektu, który nie jest zabytkiem, nawet jeśli znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (np. jako układ urbanistyczny) nie wymaga wydania pozwolenia na budowę (a więc także uprzedniego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków).

Podobnie można interpretować art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m. in. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; należy przyjąć, że chodzi tutaj o prace konserwatorskie dotyczące obiektów wpisanych do rejestru, a nie prace konserwatorskie na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (por. art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

Za taką interpretacją powołanych przepisów przemawiają także względy celowości: wydaje się bowiem, że celem wpisania do rejestru zabytków np. układu urbanistycznego jest ochrona prawna określonej koncepcji urbanistycznej czy architektonicznej jako całości (istotnej np. ze względu na rozkład ulic czy wzajemną wysokość budowli), a nie substancji materialnej każdego poszczególnego obiektu, który znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru. Na to wskazuje także treść art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych. Gdyby ustawodawca chciał zrównać ochronę prawną wszystkich obiektów, leżących na obszarze wpisanym do rejestru, odrębny wpis poszczególnych obiektów, znajdujących się na tym terenie, byłby zbędny.

Tymczasem organy administracji budowlanej interpretują powołane przepisy w sposób odmienny: przy każdej pracy remontowej żądają przedłożenia pozwolenia konserwato-

ra. Skarżący, zwracający się do Rzecznika Praw Obywatelskich, sygnalizują iż konieczność uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na każdą drobną nawet pracę remontową jeśli jest ona wykonywana na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (niezależnie od tego, czy wpisany jest także remontowany obiekt), powoduje znaczną uciążliwość przy wykonywaniu ich praw właścicielskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich poruszał wcześniej ten problem w korespondencji z Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków: Konserwator potwierdził obawy Rzecznika, że interpretacja przepisów regulujących ochronę zabytków rodzi duże problemy w praktyce. W piśmie tym zgodzono się z opinią że celem wpisania do rejestru zabytków określonego obszaru (a nie budowli) jest ochrona prawna określonej koncepcji urbanistycznej czy architektonicznej jako całości. Podkreślono także, że każda rozpatrywana sprawa traktowana jest indywidualnie, przy czym jeśli zgłoszone prace nie mają charakteru robót budowlanych, Urząd nie wydaje decyzji, a poprzestaje na sporządzeniu wyłącznie opinii konserwatorskiej. Na marginesie należy jednak zauważyć, że każdy remont obiektu budowlanego będzie traktowany jako „roboty budowlane”, w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy Prawo budowlane.

Kopię stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie przekazuję w załączeniu do niniejszego pisma.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie mi swojego stanowiska w sprawie. Poruszany problem można - w skrócie - sprowadzić do pytania: czy wykonanie prac remontowych i konserwatorskich (co do zasady nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę) na obszarze, który został wpisany do rejestru zabytków, uzależnione jest od wcześniejszego uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków ?

Proszę także o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych (np. poprzez zmianę redakcji art. 36 ustawy o ochronie zabytków), które precyzowałyby zakres obowiązków nakładanych na inwestorów.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich