



ARTUR JUSZCZYK

Uniwersytet Zielonogórski  
arturjuszczyk@o2.pl

## Podstawy prawne przygotowania robót drogowych na terenach objętych ochroną konserwatorską

Sieć drogowa wymaga prowadzenia cyklicznych remontów oraz rozbudowy, aby zapewnić jej należyty stan techniczny oraz odpowiedni komfort użytkowania. Jest to szczególnie trudne zadanie na terenach zabudowanych, gdzie układ komunikacyjny

jest efektem historycznej zabudowy. W celu zachowania dóbr kulturowych, jakimi są m.in. zabytki, układy urbanistyczne oraz ruralistyczne, ustanawiana jest ochrona konserwatorska na zróżnicowanym poziomie. Nie w każdym przypadku stary obiekt czy układ zabudowy jest zabytkiem, decyduje o tym wpis do odpowiedniego rejestru. Istotna jest definicja zabytku – 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, która to jest zapisana w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [10]. Wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjne przy podlegających ochronie prawnej zabytkach nieruchomości, w tym również ulicach i sieciach dróg, wymagają należytego przygotowania, zarówno pod względem formalnym, jak i logistycznym [1, 8]. Ma to szczególne znaczenie w przypadku inwestycji związanych z obiektami liniowymi, jakimi są m.in. drogi, ponieważ istnieje wiele równie ważnych ograniczeń jak warunki gruntowo-wodne czy uzbrojenie terenu. Dlatego bardzo istotne jest właściwe przygotowanie formalne robót drogowych.

### Roboty drogowe na terenach ochrony konserwatorskiej

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków [10], formami ich ochrony jest m.in. wpis do rejestru zabytków, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, czy też decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W zależności od formy ochrony zabytku oraz zakresu planowanych robót budowlanych, inwestycje drogowe podlegają różnym postępowaniom administracyjnym przed starostami i wojewodami oraz u konserwatorów zabytków.

Drogowe roboty budowlane mogą być realizowane w trybie: zgłoszenia robót budowlanych (zrb) na podstawie art. 29 ustawy Prawo budowlane [8], decyzji pozwolenia na budowę (pb) przy robotach wielobranżowych zgodnie z art. 33 ustawy Prawo budowlane oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zrid) na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (specustawa drogowa) [9]. Wszystkie powyższe procedury dotyczą postępowania przed organami admini-

stracji architektoniczno-budowlanej, jednocześnie określają różne sposoby dokonywania uzgodnień w zakresie ochrony zabytków.

Uzgodnienia inwestycji drogowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków zależą od formy ochrony zabytku nieruchomości, który zlokalizowany jest na terenie przeznaczonym pod inwestycję.

### Obszary wpisane do rejestrów zabytków

Układ urbanistyczny lub ruralistyczny, jak również otoczenie takiego układu lub innego zabytku nieruchomości, mogą być objęte ścisłą formą ochrony i zostać wpisane do rejestru zabytków. Są to najczęściej obszary centrum miast, które posiadają historyczny układ ulic. Prowadzenie prac na takim terenie, jak również w jego bezpośrednim otoczeniu, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków [10], wymaga uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należy pamiętać, że decyzję należy uzyskać przed wystąpieniem o pb (art. 39 ust. 1 [8]). Zostało to podkreślone przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22 lutego 1996 r. [2], w którym stwierdzono, iż rozstrzygnięcie sprawy o zezwolenie na wykonanie robót budowlanych przez inwestora w obiekcie zabytkowym lub na terenie obiektu objętego ochroną zabytków, może być podjęte po wydaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia na dokonywanie czynności, w odrębnym postępowaniu administracyjnym, w formie decyzji. W przypadku realizowania drogowych robót budowlanych na takim terenie na podstawie zrb lub zrid obowiązek uzyskania pozwolenia wydanego przez konserwatora zabytków nie ustaje, pomimo braku stosownych zapisów odpowiednio w ustawie Prawo budowlane i specustawie drogowej. Wynika on jednak bezpośrednio z ustawy o ochronie zabytków.

Dopełnienie wymagań formalnych może być problemowe, ponieważ przy sporządzaniu wniosku o udzielenie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych należy wskazać z imienia i nazwiska osobę kierującą robotami budowlanymi oraz osobę pełniącą nadzór inwestorski, legitymujące się stosownymi uprawnieniami zgodnymi z rozporządzeniem ministra kultury i dziedzictwa narodowego w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych [5]. Najczęściej stosuje się zapis, że osoby pełniące funkcje na budowie zostaną wyłonione w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Kolejnym utrudnieniem przy składaniu wniosku jest konieczność udowodnienia posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości. Jest to związane z uzyskaniem zgody od wszystkich właścicieli działek objętych inwestycją a formalnie nie są znane jeszcze wymagania postawione przez

konserwatora zabytków i co za tym idzie, szczegółowy zakres robót budowlanych.

Do terminowej realizacji projektu często brakuje ogólnodostępnych informacji na temat występowania obszaru chronionego oraz jego zasięgu. W tym miejscu teoria mija się z praktyką, ponieważ wpis obiektu (obszaru) do rejestru zabytków powinien zostać odnotowany w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości. Jednak często brakuje takiej informacji w wypisach z ewidencji gruntów. Szczególnie dotyczy to obszarów położonych w otoczeniu zabytku nieruchomego. Projektant powinien znać tego typu uwarunkowania na etapie opracowywania koncepcji i wskazać je np. we wniosku o decyzję o warunkach zabudowy lub decyzję lokalizacji inwestycji celu publicznego, przy których wydawaniu w przypadku obszarów chronionych niezbędny jest udział wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Należy również pamiętać o załączeniu aktualnych (nie starszych niż 3 miesiące od daty wydania) wypisów z rejestru gruntów lub odpisów z ksiąg wieczystych dotyczących wszystkich działek objętych inwestycją, co generuje dodatkowe koszty przygotowania dokumentacji projektowej, szczególnie przy dużych zamierzeniach budowlanych.

Kolejność formalnych uzgodnień dokumentacji projektowej z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków, obowiązującą przy różnych formach postępowania administracyjnego w przypadku inwestycji drogowych na obszarach wpisanych do rejestru zabytków, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Formalne uzgodnienia dokumentacji projektowej z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków

Rodzaj uzgodnienia / decyzji	Potrzeba uzyskania uzgodnienia lub decyzji		
	zrb	pb	zrid
Decyzja o warunkach zabudowy lub inna odpowiadająca jej decyzja	nie	tak	nie
Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków	nie	nie	tak
Decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków o udzieleniu pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych	tak	tak	tak



Rys. 1. Ideogram metodyki postępowania przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę na obszarach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków

W odniesieniu do chronionych dóbr kultury, na których planowana jest rozbudowa lub budowa drogi na podstawie decyzji zrid, kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków zostały ograniczone do wydania opinii zgodnie z art. 11d ust. 8 lit. f specustawy drogowej [9].

## Przygotowanie inwestycji drogowych

Inwestycje na terenie objętym ochroną konserwatora zabytków należą do trudnych zadań pod względem formalnym oraz technicznym. Przy projektowaniu infrastruktury komunikacyjnej niezbędne jest duże doświadczenie projektanta, nie tylko w zakresie rozwiązań budowlanych, ale również w kwestiach prawnych. Znajomość procesu projektowego, odpowiednia kolejność uzgadniania dokumentacji z zarządcami infrastruktury i uzyskiwanie wymaganych różnymi przepisami prawa decyzji i opinii, jest kluczowym elementem na etapie przygotowania inwestycji.

Główne utrudnienia w przygotowaniu inwestycji drogowych na obszarach ochrony konserwatorskiej to:

- wydłużenie czasu potrzebnego na opracowanie kompletnego projektu budowlanego,
- konieczność stosowania niestandardowych rozwiązań technicznych,
- konieczność wykonywania dodatkowych badań terenowych.

Uzyskanie pozwolenia lub uzgodnienia drogowych robót budowlanych z konserwatorem zabytków stanowi dodatkowy element, który w istotny sposób może wydłużyć termin opracowywania dokumentacji projektowej.

Konserwator zabytków może nałożyć szczególne wymagania w zakresie m.in. materiałów oraz konieczność przeprowadzenia dodatkowych robót, np. prac archeologicznych.



Fot. 1. Widok stanowiska archeologicznego wykonanego przed rozpoczęciem robót budowlanych



Fot. 2. Widok prowadzonych badań ratunkowych w czasie inwestycji drogowej

Projektant jest osobą, która powinna przedstawić właściwe rozwiązania techniczne, odpowiednie do warunków lokalnych, wraz z należyтым uzasadnieniem. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie dawnych materiałów może wywierać negatywne skutki na warunki ruchu oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Prace wykopaliskowe, w zależności od ich zakresu, wykonuje się w czasie budowy (tuż przed przystąpieniem do zasadniczych robót budowlanych) lub z dużym wyprzedzeniem. Istotne znaczenie ma również w tym przypadku lokalizacja inwestycji. Przykład prowadzenia prac archeologicznych z dużym wyprzedzeniem oraz badań ratunkowych w trakcie realizacji zasadniczej inwestycji przedstawiono na zdjęciach (fot. 1 i 2).

Obowiązek przeprowadzenia wykopaliskowych prac archeologicznych to znaczące utrudnienie w realizacji inwestycji drogowej, ponieważ wymaga dodatkowych środków finansowych oraz czasu. Jest to jedna z form zabezpieczenia dziedzictwa kulturowego minionych wieków. Alternatywą dla takich prac jest zastosowanie rozwiązań technicznych pozwalających na pozostawienie nienaruszonych „zabytków” w dotychczasowej lokalizacji.

## Zmiany prawa

O potrzebie zmian prawa w zakresie inwestycji na terenach objętych ochroną konserwatorską pisano we wcześniejszych latach [6], jednak bez istotnego odzewu w przepisach. Obowiązująca ustawa Prawo budowlane od chwili uchwalenia 7 lipca 1994 r. do 20 marca 2015 r. była zmieniana 71 razy. Pierwsza wersja zapisana została na 18 stronach, a obecnie jest już ich 59. Wprowadzane kolejne zmiany dotyczyły również inwestycji na obszarach objętych ochroną konserwatorską zabytków.

Aktualny stan prawny w zakresie przygotowania inwestycji komunikacyjnych na terenach podlegających ochronie konserwatorskiej wymaga wprowadzenia kolejnych zmian poprawiających skuteczność działań konserwatora zabytków oraz upraszczających procedury administracyjne.

Kodeks urbanistyczno-budowlany [4] w wersji z 16 kwietnia 2014 r. proponował zwiększenie kontroli wojewódzkiego konserwatora zabytków i generalnego konserwatora zabytków nad zabytkami wpisanymi do ewidencji zabytków, poprzez włączenie tych organów do administracji architektoniczno-budowlanej. Późniejsza wersja projektu Kodeksu z 24 lutego 2015 r. [3] została w tym zakresie istotnie zmieniona. Zrezygnowano z rozszerzenia uprawnień, a zarazem obowiązków, urzędów ochrony zabytków. Wprowadzono zapisy regulujące kwestie formalne inwestycji na terenach wpisanych do rejestru zabytków analogiczne jak w aktualnie obowiązującej ustawie Prawo budowlane. Projekt ten nie reguluje jednak postępowania przy inwestycjach na obszarach chronionych na podstawie wpisu do gminnej ewidencji zabytków, pozostawiając je poza kompetencjami konserwatora zabytków.

## Podsumowanie

Uzgodnienie drogowej dokumentacji technicznej z konserwatorem zabytków jest ważnym elementem w procesie projektowym. Współpraca projektanta i inwestora z konserwatorem zabytków powinna być prowadzona od początku prac przygotowawczych. Podejmowane decyzje często istotnie wpływają na czas przygotowania inwestycji oraz terminową jej realizację. Jest to szczególnie istotne ze względu na źródła finansowania

i związane z nimi warunki wykorzystania środków. Dlatego należałoby rozważyć możliwość wydawania wstępnych założeń i wytycznych przed rozpoczęciem prac projektowych. Późniejsze decyzje administracyjne konserwatora zabytków mogłyby być wydawane w krótszym terminie, gdyż prace nad nimi polegałyby głównie na sprawdzeniu zakresu inwestycji oraz poprawności zastosowanych rozwiązań.

W celu sprawnego przeprowadzenia inwestycji drogowej na obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków, decydujące znaczenie ma wiedza na temat zakresu i formy ochrony terenu. Są to kluczowe informacje wpływające na łatwiejsze i szybsze przygotowanie dokumentacji robót budowlanych. Obecnie, bez większych problemów, znajdziemy na stronach internetowych informacje na temat obszarów objętych ochroną przyrody. Przykładowo dostępne są m.in. mapy z obszarem terenu chronionego, podstawowe informacje o celu ochrony oraz jej zakresie. Podobne udogodnienia należy wprowadzić w odniesieniu do zabytków nieruchomych. Wpłynęłoby to korzystnie nie tylko na proces przygotowania inwestycji, ale również poprawiło ich atrakcyjność turystyczną.

Zmiany w prawie są kwestią nieuchronną. Pomimo wielokrotnych zmian ustawy Prawo budowlane, w dalszym ciągu obowiązują zapisy utrudniające sprawne przygotowanie dokumentacji projektowej robót budowlanych na obszarach objętych ochroną konserwatora zabytków.

Zdaniem autora, należy dążyć do ujednoczenia procedur postępowania administracyjnych poprzedzających realizację drogowych robót budowlanych, szczególnie w ramach zgłoszenia robót budowlanych i pozwolenia na budowę. Pozwoli to w wielu przypadkach na skrócenie okresu potrzebnego na prace projektowe.

Od października 2012 roku trwają prace legislacyjne nad kształtem Kodeksu budowlanego i nieznana jest data ich zakończenia oraz rozpoczęcia jego obowiązywania. Z pewnością do tego czasu powstanie przynajmniej kilka kolejnych zmian obowiązującej ustawy Prawo budowlane, w których może zaktualizowane zostaną również zapisy dotyczące tak trudnego tematu, jakim są inwestycje na terenach objętych ochroną konserwatorską.

## Bibliografia

- [1] R. Gola, Nowe uwarunkowania robót budowlanych przy zabytkach, *Budownictwo i Prawo*, R. 7, 5 (2003), s. 33-35
- [2] Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 lutego 1996 r. (sygn. III ARN 68/95)
- [3] Projekt ustawy Kodeks budowlany z 24 lutego 2015 r.
- [4] Projekt (wersja podstawowa) Kodeksu urbanistyczno-budowlanego przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego 16 kwietnia 2014 r. [online]. [dostęp: 10.03.2015]. Dostępny w Internecie: [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl)
- [5] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. z 2011 r. nr 165 poz. 987 z późniejszymi zmianami)
- [6] R. Sekunda, L. Tischner, Projektowanie robót budowlanych w obiektach zabytkowych, *Przegląd Budowlany*, R. 76, 5 (2005), s. 40-43
- [7] J. Smarż, Zasady prowadzenia robót budowlanych w obiektach wpisanych do rejestru zabytków, *Budownictwo i Prawo*, R. 16, 2 (2013), s. 3-7
- [8] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. nr 0 poz. 1409 z późniejszymi zmianami)
- [9] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. nr 0 poz. 687 z późniejszymi zmianami)
- [10] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. nr 0 poz. 1446)