

# DEBIUTY

Marcel Krzanowski

---

marcel.krzanowski@amu.edu.pl  
orcid.org/0000-0003-1008-1687  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych  
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 2  
61-614 Poznań

## O perspektywach rozwoju instalacji fotowoltaicznych na zabytkach nieruchomych

On prospects for the development  
of photovoltaic installations on immovable monuments

**Summary:** The evolution of distributed generation involves advantages related to the reduction of gaseous emissions as well as numerous threats. Implementing photovoltaics (PV) on historic buildings is one of them. Legal frameworks in Poland are favorable to PV; however, the projects themselves are not always the best solutions for monumental objects. Considering the legal role of provincial and local government conservators, the paper demonstrates perspectives for the development of a relation between PV and historic buildings. Conservators face enormous challenges in reconciling social expectations related to climate change and the protection of cultural heritage.

---

**Keywords:** immovable monument, photovoltaics, administration, climate, heritage

---

**Streszczenie:** Rozwój energetyki rozproszonej to nie tylko korzyści wynikające ze zmniejszenia emisyjności gospodarki, ale także liczne wyzwania. Jednym z nich jest problematyka wykorzystywania na zabytkach nieruchomych instalacji fotowoltaicznych. Obecne rozwiązania prawne stanowią niewątpliwą zachętę do lokalizowania tego typu infrastruktury, jednak w niektórych przypadkach sama obecność paneli zagraża unikatowym wartościom obiektu. W arty-

kule przedstawiono prognozy rozwoju korelacji fotowoltaiki i zabytków z uwzględnieniem praktyki stosowania prawa przez wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków. Ci ostatni stoją bowiem przed wyzwaniem pogodzenia klimatycznych oczekiwań społeczeństwa z misją ochrony dziedzictwa kultury.

---

**Słowa kluczowe:** zabytek nieruchomy, instalacja fotowoltaiczna, administracja, klimat, dziedzictwo

---

## Wstęp

W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja Europejska przedstawiła szereg propozycji prawnych mających ograniczyć negatywny wpływ gospodarki na klimat. Wymusza to na krajowych ustawodawcach wdrażanie rozwiązań nakierowanych m.in. na większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE). W ograniczonym zakresie OZE zaczynają się pojawiać także przy obiektach zabytkowych. Powstaje jednak pytanie: czy tego typu działania nie zaszkodzą unikatowym walorom przedmiotów ochrony?

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia, czy w ciągu najbliższych lat można oczekiwać wzrostu liczby instalacji fotowoltaicznych działających przy zabytkach nieruchomości. Przeprowadzone analizy pozwalają na stwierdzenie, że transformacja energetyczna obejmie również wiekowe (i chronione) obiekty. Praktyka stosowania prawa przez konserwatorów zabytków wskazuje, że tego typu zamierzenia są rozpatrywane indywidualnie, wydanie zaś pozwolenia w dużej mierze zależy od tego, jak obecność instalacji wpłynie na integralność obiektu. Z tego powodu należy się spodziewać, że jedynie część zabytkowego zasobu budowlanego (w tym także zabytki wpisane do rejestru) będzie mogła być zasilana w ten sposób.

Poza wstępem i podsumowaniem artykuł został podzielony na trzy części merytoryczne. W pierwszej zestawiono korzyści i zagrożenia wynikające z korelacji instalacji fotowoltaicznych i zabytków nieruchomości. W drugiej przywołano wybrane przepisy mające stanowić egzemplifikacje tzw. zachęt w prawie do przejścia z tradycyjnego zasilania sieciowego na zasilanie z instalacji fotowoltaicznych. Część trzecia artykułu to przedstawienie danych pozyskanych w drodze dostępu do informacji publicznych od wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków w przedmiocie spraw dotyczących wydawania pozwoleń na montaż instalacji fotowoltaicznych na zabytkach wpisanych do rejestru. Tworząc artykuł, posłużono się metodą dogmatycznoprawną, polegającą na analizie tekstów prawnych oraz stanowisk prezentowanych w orzecznictwie i doktrynie prawa. Do końcowych wniosków nie można byłoby jednak dojść bez wykorzystania metody empirycznej, przejawiającej się w badaniu przypadków stosowania prawa przez konserwatorów zabytków.

## Korzyści i zagrożenia wynikające z obecności instalacji fotowoltaicznych na zabytkach nieruchomości

Eksploracja instalacji fotowoltaicznych na obiektach zabytkowych ma zarówno zalety, jak i wady. Z jednej strony może się przyczynić do zwiększenia efektywności energetycznej tej części zasobu budowlanego, z którą wiążą się największe emisje gazów cieplarnianych, z drugiej zaś – montaż i bieżące wykorzystywanie paneli słonecznych stanowią istotne zagrożenie dla konstrukcji zabytku.

Większość europejskiego zasobu budowlanego jest nieenergooszczędna, a dominującymi źródłami ogrzewania i chłodzenia w dalszym ciągu pozostają paliwa kopalne. Problem dużej energochłonności dotyczy zwłaszcza obiektów zabytkowych – ich cechą charakterystyczną jest niewystarczający poziom izolacyjności termicznej przegród i sprawności systemów technicznych. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest zwiększone zużycie energii i wzrost emisji gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym. Ponadto znawcy tematyki wskazują, że:

[d]eficyt walorów użytkowych oraz wysokie koszty utrzymania, będące skutkiem dużej energochłonności obiektów dawnych, sprzyjają sytuacji zaprzestania ich użytkowania na rzecz budynków nowocześniejszych, a samo wyłączenie obiektu z użytkowania gwałtownie przyspiesza proces jego degradacji<sup>1</sup>.

Żeby temu przeciwdziałać, Unia Europejska konsekwentnie realizuje politykę w zakresie zwiększania efektywności energetycznej<sup>2</sup>.

Termin ten zdefiniowano w art. 2 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE<sup>3</sup> jako stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii. Nieco bardziej złożone wy tłumaczenie można znaleźć w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej<sup>4</sup>, zgodnie z którym efektywność energetyczna rozumiana jest jako stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku

<sup>1</sup> K. Kurtz-Oręcka, P. Cierzniewski, *Problematyka termomodernizacji w budynkach zabytkowych i dawnych*, „Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury” 2015, t. 32, z. 62, nr 2, s. 250.

<sup>2</sup> Więcej o efektywności energetycznej w prawie unijnym zob. M.M. Sokołowski, *Podstawy prawne poprawy efektywności energetycznej w Unii Europejskiej*, w: K. Ziemiński, P. Lissoń (red.), *Inwestycje infrastrukturalne i ochrona środowiska w prawie energetycznym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014, s. 187 i n.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r. ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 468 ze zm.

wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu. Innymi słowy, efektywność energetyczna oznacza sprawność energetyczną, czyli stopień przygotowania budynku do zapewnienia komfortu jego używania zgodnie z przeznaczeniem, przy jednoczesnym możliwie najniższym zużyciu energii przez ten budynek<sup>5</sup>.

Szansą na zwiększenie efektywności energetycznej budynków, w tym zabytków, są działania termomodernizacyjne. Ich efekty zostały przedstawione w projekcie dokumentu *Długoterminowa Strategia Renowacji. Wspieranie Renowacji Krajowego Zasobu Budowlanego*<sup>6</sup>. Po przeprowadzeniu mniej lub bardziej skomplikowanych prac termomodernizacyjnych na siedmiu rodzajach budynków zabytkowych wskazano, że „[o]szczędności energii końcowej wahają się od 50% do nawet 93%”<sup>7</sup>. Co istotne, termomodernizacja zabytków może odbywać się także przy wykorzystaniu instalacji fotowoltaicznych. Dalsza analiza przeprowadzonych działań wskazała, że przy płytkiej termomodernizacji z wykorzystaniem OZE (pompy ciepła wraz z panelami fotowoltaicznymi) dla budynków podlegających ochronie konserwatorskiej i wybudowanych do 1961 r. możliwe do osiągnięcia zmniejszenie zużycia energii wyniesie 60-90%<sup>8</sup>. Pamiętać należy, że ze zmniejszeniem zużycia energii wiążą się niższe koszty utrzymania obiektu. Z projektu wynika, że oszczędności mogą sięgać nawet 180 zł na rok w przeliczeniu na metr kwadratowy.

Eksplotacja fotowoltaiki na zabytkach nieruchomości ma jednak również swoje ciemne strony. W uśrednieniu najpopularniejsze instalacje o mocy 5 kW ważą ok. 300-350 kg. Stanowi to istotne obciążenie dla więźby dachowej, zwłaszcza tej zabytkowej. Z tego powodu jedną z pierwszych czynności podejmowanych przed montażem jest sprawdzenie, czy więźba i poszycie dachu będą w stanie utrzymać panele. Wykonawcy stawiają duże wymagania w tym zakresie, gdyż nieodpowiedni dobór wielkości instalacji do możliwości dachu może skończyć się katastrofą budowlaną. Tytułem przykładu – w przypadku pokrycia dachu blachami trapezowymi czy blachodachówkami dotkniętymi korozją potrzebne jest ich oczyszczenie, zaimpregnowanie, a nawet wymiana elementów zardzewiałych, a gdy na dachu znajduje się dachówka betonowa lub ceramiczna, należy wymienić elementy popękane. Można więc założyć, że nie wszystkie zabytkowe dachy będą odpowiadały wymogom producentów.

Zniszczenie zabytkowego dachu to niejedyne zagrożenie, z jakim może się wiązać eksploatacja instalacji fotowoltaicznej. Ostatnimi czasy w prasie zaczęło

---

<sup>5</sup> *Efektywność energetyczna budynków*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – archiwum, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/efektywnosc-energetyczna-budynkow> [dostęp: 31.10.2021].

<sup>6</sup> *Konsultacje publiczne projektu Długoterminowej Strategii Renowacji*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/dlugoterminowa-strategia-renowacji> [dostęp: 12.11.2021].

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

pojawiać się coraz więcej materiałów sugerujących, że w samej Europie panele solarne są odpowiedzialne nawet za kilkaset pożarów rocznie. Stoi to w sprzeczności z informacjami prezentowanymi przez przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej<sup>9</sup>, niemniej omijanie zabezpieczeń, nieprzeprowadzanie przeglądów czy cięcie kosztów powodują wzrost ryzyka pożarów. Niestety organom konserwatorskim nie przysługują uprawnienia do wprowadzenia surowszych wymogów dla instalacji fotowoltaicznych montowanych na zabytkach. Co najwyżej, działając na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 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 zabytków<sup>10</sup>, mogą zawrzeć w pozwoleniu warunków polegający na obowiązku podjęcia innych działań, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku wpisanego do rejestru zabytków.

Nie mniej istotnym zagrożeniem jest negatywny wpływ obecności instalacji fotowoltaicznej na walory estetyczne zabytku, w których zachowaniu prawo odgrywa istotną rolę<sup>11</sup>. Pamiętać trzeba, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)<sup>12</sup> definiuje pojęcie otoczenia, wskazując, że jest to teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych, zgodnie zaś z art. 9 ust. 2 u.o.z. otoczenie może zostać poddane takiemu samemu trybowi wpisu do rejestru, jakiemu podlega sam zabytek nieruchomy. Bez wątplenia obecność instalacji fotowoltaicznych na zabytku może istotnie zaburzyć jego postrzeganie, a wręcz negatywnie wpłynąć na większą część krajobrazu kulturowego.

<sup>9</sup> *Panele fotowoltaiczne - czy bać się pożaru?*, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Oławie, <https://www.gov.pl/web/kppsp-olawa/panele-fotowoltaiczne--czy-bac-sie-pozaru> [dostęp: 1.11.2021]. Powołując się na dane zebrane przez jednostki certyfikujące z Niemiec i Wielkiej Brytanii, przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej w Oławie wskazali, że przypadki pożarów wywołanych przez instalacje fotowoltaiczne w stosunku do wszystkich przypadków „można mierzyć w promilach”.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 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 zabytków, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 81.

<sup>11</sup> J. Morand-Deviller, *L'esthétique décrétee*, „Droit et Ville” 1992, t. 33, s. 73.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.

## Zachęty w prawie do przejścia na zasilanie z instalacji fotowoltaicznych

Wzmożoną aktywność ustawodawcy w obszarze odnawialnych źródeł energii można zaobserwować od 2015 r. i wejścia w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.)<sup>13</sup>. W przypadku instalacji fotowoltaicznych można mówić wręcz o preferencyjnym ukształtowaniu niektórych rozwiązań prawnych. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu przybliżę jedynie formy wsparcia zakupu oraz ułatwień w zakresie lokalizacji i montażu instalacji fotowoltaicznych. Niemniej już te rozwiązania mogą stanowić ciekawą propozycję dla dysponentów zabudków nieruchomości.

Podstawę prawną do współfinansowania zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznych stanowią ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (dalej: u.s.z.e.)<sup>14</sup> oraz rozporządzenie Ministra Energii z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji<sup>15</sup>. Na podstawie art. 22 ust. 1 u.s.z.e. utworzono Krajowy system zielonych inwestycji, w ramach którego środki pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji oraz środki uzyskane w wyniku przeprowadzenia aukcji uprawnień do emisji dwutlenku węgla są gromadzone na tzw. Rachunku klimatycznym w celu dofinansowania i refinansowania nakreślonych w ustawie działań, inwestycji, programów i projektów. Jak wynika z art. 22 ust. 2 pkt 5 u.s.z.e., do wspomnianych programów i projektów należą także programy realizowane w obszarze wykorzystywania odnawialnych źródeł energii. Szczegółowo tę kwestię określa wspomniane rozporządzenie, które w § 2 pkt 1 lit. a wskazuje, że chodzi o programy i projekty dotyczące m.in. budowy, rozbudowy, przebudowy lub modernizacji instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. wraz z infrastrukturą niezbędną do jej funkcjonowania.

Na podstawie tych przepisów realizowany jest program priorytetowy *Mój Prąd*. Wsparciu podlegają przedsięwzięcia polegające na zakupie i montażu mikroinstalacji fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej od 2 kW do 10 kW na potrzeby istniejących budynków mieszkalnych. Dofinansowanie następuje w formie dotacji, która może pokryć nawet do 50% kosztów kwalifikowanych mikroinstalacji, jednak nie więcej niż 3 tys. zł na jedno przedsięwzięcie.

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 610 ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1077 ze zm.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, Dz. U. z 2019 r., poz. 1665 ze zm.

Drugim najpopularniejszym programem współfinansowania zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznych jest program priorytetowy *Czyste powietrze*. Jego celem jest poprawa jakości powietrza i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Dysponentem środków przekazywanych na wsparcie jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jego przychody, w myśl art. 401 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup>, stanowią m.in. wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, ustalanych i wymierzanych na podstawie Prawa ochrony środowiska. Regulamin programu dzieli potencjalnych uprawnionych na tych, którym przysługuje podstawowy poziom dofinansowania, oraz tych, którzy mogą ubiegać się o podwyższony poziom dofinansowania. Dla tych pierwszych dotacja może sięgnąć 30 tys. zł, a dla drugich nawet 37 tys. zł. *Mój prąd* oraz *Czyste powietrze* to niejedyne formy wsparcia, z których mogą skorzystać potencjalni użytkownicy instalacji fotowoltaicznych. Do programów wsparcia można zaliczyć także inicjatywy podejmowane przez samorządy, dla których podstawą działania pozostają także przepisy Prawa ochrony środowiska.

Zachęty w prawie do lokalizowania instalacji fotowoltaicznych można z kolei dostrzec w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)<sup>17</sup> oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: pr. bud.)<sup>18</sup>. Przez zachęty w prawie rozumie się w tym przypadku ukształtowanie przepisów w taki sposób, że inwestor jest obciążony mniejszą liczbą obowiązków administracyjnych.

Z dniem 30 października 2021 r. weszła w życie bardzo ważna dla użytkowników instalacji fotowoltaicznych ustawa z dnia 7 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>, wprowadzająca istotne ułatwienia w lokalizowaniu instalacji fotowoltaicznych. Zmiana dotyczyła kontrowersyjnego art. 10 ust. 2a u.p.z.p., który do czasu wejścia w życie nowelizacji stanowił, że jeżeli na obszarze gminy przewidywało się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone miały być urządzenia wytwarzające energię z OZE o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, ich rozmieszczenie ustalało się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium). W kontekście niejasnego brzmienia artykułu

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 1873.

inwestorzy zadawali sobie pytanie, czy mimo nieuwzględnienia takich urządzeń w studium możliwa byłaby ich realizacja w świetle prawa.

W literaturze przedmiotu prezentowano dwa przeciwstawne stanowiska. Jedni badacze uznawali, że *ratio legis* powołanego przepisu pozwala na uznanie, „że nie jest możliwe lokalizowanie wskazanych w tym przepisie urządzeń bez uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium”<sup>20</sup>. Z tego względu wykonanie tego typu infrastruktury, przede wszystkim na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może odbywać się tylko na obszarach wskazanych w studiach<sup>21</sup>. Przeciwnicy tego poglądu wskazywali, że nieuwzględnienie w studium rozmieszczenia tego typu infrastruktury nie wyklucza możliwości jej posadowienia<sup>22</sup>. Zagadnienie to miało duży wymiar praktyczny. Treść studium jest bowiem wiążąca dla organów gminy sporządzających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatem jeżeli studium nie przewidywało rozmieszczenia tego typu infrastruktury, nie było obowiązku uwzględnienia jej także w planie. Przy uznaniu, że pierwszy z prezentowanych poglądów jest właściwy, inwestor chcący zamontować instalację fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej przekraczającej 100 kW na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musiał doprowadzić do odpowiedniej zmiany zarówno studium, jak i planu, co stanowi proces niezwykle żmudny. Inaczej sytuacja prezentuje się w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych utarło się stanowisko, że studium jako akt pozbawiony mocy powszechnie obowiązującej nie może stanowić podstawy wydania takiego rozstrzygnięcia<sup>23</sup>. Jest to odbierane jako przyzwolenie do wydawania decyzji o warunkach zabudowy o treści niezgodnej z zapisami studium, co w praktyce zdarza się bardzo często. Na marginesie należy jednak dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków uznał, że warunki zabudowy i zagospodarowania terenu powinny respektować lokalne zasady zagospodarowania terenu określone w studium<sup>24</sup>. Zdaniem sądu podejście przeciwne jest sprzeczne z podstawowymi zasadami zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawie<sup>25</sup>.

Ostatecznie ustawodawca uznał, że dotychczasowe przepisy blokowały realizowanie tego typu przedsięwzięć<sup>26</sup>, co stanowiło podstawę do interwencji legisla-

<sup>20</sup> I. Zachariasz, *Komentarz do art. 10*, w: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, LEX/el.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> M. Szewczyk, *Lokalizacja oraz przygotowanie realizacji inwestycji związanych*, w: K. Ziemiński, M. Szewczyk, J. Bujny (red.), *Prawne uwarunkowania rozwoju sektora energetycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014, s. 159.

<sup>23</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt II OSK 340/14.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie stawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 1129, s. 14 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C981E65DABE43F18C12586C700344217/%24File/1129.pdf> [dostęp: 20.11.2021].

cyjnej. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>27</sup> bądź urządzeń innych niż wolnostojące. W drodze nowelizacji podniesiono więc granicę mocy zainstalowanej instalacji ze 100 kW do 500 kW, przy czym wprowadzono dwa wyłączenia od ogólnej reguły. Wymóg nie dotyczy urządzeń innych niż wolnostojące, do których zaliczają się m.in. fotowoltaiczne instalacje nadachowe, ale również droższe i bardziej zaawansowane technologicznie urządzenia fotowoltaiczne zintegrowane z budynkiem. Wynika to z art. 2 pkt 20a u.p.z.p. wprowadzonego wspomnianą ustawą, zgodnie z którym przez urządzenia inne niż wolnostojące należy rozumieć urządzenia techniczne zamontowane na budynku.

W stadium poprzedzającym rozpoczęcie procesu budowlanego zasadniczo konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę<sup>28</sup>. Ustawa przewiduje jednak wyjątkowe kategorie inwestycji, przy realizacji których jest ono zastępowane mniej restrykcyjną formą kontroli prewencyjnej (zgłoszeniem)<sup>29</sup>, a w nielicznych przypadkach ustawodawca znosi obowiązek wcześniejszej weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych. Do tych ostatnich należy montaż instalacji fotowoltaicznych. Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c pr. bud. nie wymaga pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 pr. bud., wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu pomp ciepła, wolnostojących kolektorów słonecznych, urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW z zastrzeżeniem, że do urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 6,5 kW stosuje się obowiązek uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm.

<sup>28</sup> M. Kruś, Z. Leoński, *Pozwolenie na budowę*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el.

<sup>29</sup> M. Kruś, Z. Leoński, *Roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę oraz zgłoszenie*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el.

## Stanowiska organów konserwatorskich

Zapewnienie ochrony wartości zabytkowych obiektu jest zadaniem wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, którzy niejednokrotnie swoje rozstrzygnięcia podejmują w ramach tzw. uznania administracyjnego<sup>30</sup>, czego przykładem są chociażby pozwolenia konserwatorskie, o których mowa w art. 36 u.o.z.<sup>31</sup> Przez pojęcie uznania administracyjnego rozumie się:

zawarte w normie prawnej uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej – dyspozycja normy zawiera alternatywę, w świetle której w danym stanie faktycznym organ ma możliwość wyboru jednego rozstrzygnięcia spośród kilku różnych wariantów<sup>32</sup>.

Pamiętać należy, że treść oświadczenia woli zawartego w decyzji administracyjnej nie jest kształtowana dowolnie przez piastuna (bądź pracownika) organu, lecz każdorazowo musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa<sup>33</sup>. Wybór jednej spośród wielu konsekwencji prawnych jest determinowany pewnymi wskazówkami określanymi mianem dyrektyw wyboru konsekwencji, do których należą zasady ogólne ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Kamil Zeidler słusznie wskazuje jednak, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz Kodeks postępowania administracyjnego stwarzają jedynie warunki formalne wydawania decyzji przez konserwatorów zabytków<sup>35</sup>. Są to wszakże „jedynie” warunki formalne, gdyż w warstwie merytorycznej podstawą dla treści decyzji pozostaje tzw. teoria konserwatorska<sup>36</sup>. Składają się na nią zarówno dokumenty doktrynalne ustanawiane przez organizacje pozarządowe, które nie mają mocy prawnie wiążącej, ogólnie brzmiące akty prawa międzynarodowego, jak i praktyka działania konserwatorów zabytków<sup>37</sup>. Poznanie tego, jak teoria konserwatorska zapatruje się na obecność instalacji fotowoltaicznych na zabytkach nieruchomości, wymaga poznania praktyki wydawania pozwoleń konserwatorskich w tym zakresie.

<sup>30</sup> M.J. Węgrzak, *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020, s. 165.

<sup>31</sup> A. Ginter, A. Michalak, *Komentarz do art. 36*, w: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>32</sup> J. Piecha, J. Jagielski, *Uznanie administracyjne*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 139.

<sup>33</sup> E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 275.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm. J. Piecha, J. Jagielski, op. cit., s. 140-141.

<sup>35</sup> E. Kowalska, op. cit., s. 276.

<sup>36</sup> K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, w: B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Warszawa-Lublin 2008, s. 175.

<sup>37</sup> E. Kowalska, op. cit., s. 294.

Na potrzeby niniejszej publikacji zwrócono się do łącznie 18 organów<sup>38</sup> – wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków – z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej poprzez:

1. Wskazanie liczby złożonych wniosków o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 36 u.o.z., w sprawach dotyczących realizacji przedsięwzięcia polegającego na montażu instalacji fotowoltaicznej na zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ciągu ostatniego roku, jeżeli takie wnioski zostały złożone<sup>39</sup>.
2. Wskazanie liczby pozytywnie zakończonych spraw w tym zakresie, tj. liczby spraw, w których organ wydał pozwolenie na realizację opisanego wyżej przedsięwzięcia.
3. Nakreślenie ogólnej polityki organu w zakresie dopuszczania realizacji opisanych wyżej przedsięwzięć – doprecyzowano, że chodzi o określenie:
  - a) czy organ jest przychylny tego typu przedsięwzięciom,
  - b) czy organ sugeruje montowanie instalacji fotowoltaicznych w innym miejscu niż na zabytku wpisanym do rejestru zabytków, np. obok zabytku, bądź w innej konfiguracji, niż proponuje inwestor, np. od innej strony na dachu,
  - c) czy organ wskazuje dodatkowe warunki/zalecenia/sugestie w przypadku, gdy w swojej praktyce wydał pozwolenie na realizację opisanego wyżej przedsięwzięcia.

Do dnia oddania artykułu do publikacji 9 z 18 organów administracji rządowej i samorządowej odpowiedziało pismem zawierającym informacje publiczne objęte wskazanymi wyżej prośbami. Do organów tych należeli: Mazowiecki i Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków oraz miejscy konserwatorzy zabytków w Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu i Wrocławiu.

Do wskazanych organów wpłynęły łącznie 63 wnioski o wydanie pozwolenia na zrealizowanie nakreślonego wyżej przedsięwzięcia, a 29 z nich rozstrzygnięto pozytywnie<sup>40</sup>. Z uwagi na znacznie szerszą właściwość miejscową wojewódzcy kon-

<sup>38</sup> Tak niewielka próbka wynika przede wszystkim z ograniczonego czasu, jaki pozostał między zakończeniem VIII Ogólnopolskiego Seminarium Prawa Ochrony Zabytków dla młodych naukowców, doktorantów i studentów im. Profesora Jana Pruszyńskiego w Lubostroniu (24 września 2021 r.) a dniem przekazania artykułu do publikacji (21 listopada 2021 r.).

<sup>39</sup> W przypadku wątpliwości po stronie organu doprecyzowano, że chodzi o rok od złożenia wniosku, np. od 15 października 2020 r. do 15 października 2021 r.

<sup>40</sup> Obliczenia na podstawie danych zaczerpniętych z: pisma Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy WZ.1331.165.2021.AG; pisma Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 października 2021 r., nr 9411/2021, znak sprawy IZNR.1331.46.2021.bs; pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BKZ.4120.11.1.15.2021.IJ; wiadomości e-mailowej pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni z dnia 27 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy); pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 19 października 2021 r., znak. sprawy KZ-02.1431.97.2021.JN; wiadomości e-mailowej pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy); pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie z dnia

serwatorzy zabytków byli adresatami ponad 2/3 wszystkich wniosków (43), z których 13 rozpatrzyli pozytywnie (Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków otrzymał 22 wnioski, z których trzy rozpatrzył pozytywnie, a Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków otrzymał ich 21 i wydał 10 pozwoleń)<sup>41</sup>. Inaczej stosunki rozkładały się w przypadku organów samorządowych, do których spłynęło łącznie 20 wniosków, z czego 16 rozpatrzono po myśli wnioskodawców<sup>42</sup>. W dwóch przypadkach (miejskich konserwatorów zabytków w Bydgoszczy<sup>43</sup> i Poznaniu) liczba wniosków (odpowiednio dwa i jeden) pokryła się z liczbą pozytywnych rozstrzygnięć<sup>44</sup>. Jak wynika z pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie, w ciągu ostatniego roku zostały złożone trzy wnioski, z których dwa rozpatrzono pozytywnie<sup>45</sup>. Do Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni wpłynęły dwa wnioski, z których jeden zainicjował postępowanie zakończone wydaniem pozwolenia<sup>46</sup>. Na uwagę zasługuje przypadek Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu – organ ten prowadził w przedmiotowym zakresie 11 spraw, z których 10 zakończyło się wydaniem pozwolenia<sup>47</sup>. W dwóch przypadkach organy nie wydały ani jednego pozwolenia. Mowa tutaj o Miejskim Konserwatorze Zabytków w Toruniu, do którego w tym czasie wpłynął jeden wniosek, oraz Miejskim Konserwatorze Zabytków w Szczecinie, który z kolei nie otrzymał żadnego wniosku<sup>48</sup>.

W kontekście celu niniejszego artykułu kluczowe wydają się być informacje udzielone w przedmiocie prośby o nakreślenie polityki organu odnośnie do wyda-

---

2 listopada 2021 r., znak sprawy BMKZ-S.1431.16.2021.HO, UNP: 54126/BMKZ/-IV/21; pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu z dnia 27 października 2021 r., znak sprawy BMKZ.1431.12.2021 i pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 26 października 2021 r., znak sprawy MKZ.1431.81.2021 AMA/125830/2021/2.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Tytułem uzupełnienia – z pisma przesłanego przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BKZ.4120.11.1.15.2021.IJ wynika, że w przypadku przedsięwzięć polegających na montażu instalacji fotowoltaicznej na zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ciągu ostatniego roku złożono jeszcze 5 innych wniosków, z czego w 4 sprawach wydano „opinie konserwatorskie”, jeden zaś jest w dalszym ciągu rozpatrywany. Łącznie organ rozpatrzył 7 wniosków, z których w 2 sprawach wydał decyzje administracyjne, w 4 (najpewniej) zalecenia konserwatorskie, a 1 nie został jeszcze rozpatrzony.

<sup>44</sup> Kolejno: wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy); pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BKZ.4120.11.1.15.2021.IJ.

<sup>45</sup> Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 19 października 2021 r., znak. sprawy KZ-02.1431.97.2021.JN.

<sup>46</sup> Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy).

<sup>47</sup> Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 26 października 2021 r., znak sprawy MKZ.1431.81.2021 AMA/125830/2021/2.

<sup>48</sup> Kolejno: pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu z dnia 27 października 2021 r., znak sprawy BMKZ.1431.12.2021 i pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie. z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BMKZ-S.1431.16.2021.HO, UNP: 54126/BMKZ/-IV/21.

wania pozwoleń na montaż instalacji fotowoltaicznych na zabytkach rejestrowych. Miejscy konserwatorzy zabytków w Bydgoszczy, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu i Wrocławiu wskazali, że tego typu sprawy rozpatrywane są indywidualnie, a bazą do rozstrzygnięcia są przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz jednostkowa charakterystyka przedmiotu ochrony<sup>49</sup>. Jedyne w trzech przypadkach odwołano się do swego rodzaju polityki – Miejski Konserwator Zabytków w Poznaniu napisał, że „co do zasady [...] nie jest przeciwny realizacji tego typu przedsięwzięciom”<sup>50</sup>, jego toruński odpowiednik zaznaczył, że poza przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pod uwagę bierze także aktualne wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków<sup>51</sup>, a gdyński organ określił swój stosunek jako „przychylny wobec wszelkich przedsięwzięć, które nie godzą w dobrostan obiektów objętych ochroną konserwatorską”<sup>52</sup>.

Osobno potraktowano odpowiedź udzieloną przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który w jednoznaczny sposób przedstawił swoje stanowisko i przywołał konkretne wytyczne w tym zakresie. Nakreślając swoją politykę, organ wskazał, że „ogólne stanowisko WUOZ w Olsztynie w zakresie montażu paneli fotowoltaicznych na zabytkach jest sceptyczne, niemniej rozważany jest każdy wniosek w tym przypadku”. Ponadto w piśmie sprecyzowano:

WUOZ stosuje standardy w w/w kwestii [montowania paneli fotowoltaicznych – M.K.] określone przez Narodowy Instytut Dziedzictwa w porozumieniu z Departamentem Ochrony Zabytków MKDNIŚ (opr. NID, Kraków 25 IV 2021), zakładając trzy główne kierunki strategii działania konserwatorskiego, tj.:

1. Zakaz montażu fotowoltaiki w obiektach zabytkowych i ich otoczeniu (w granicach wpisu do rejestru zabytków).
2. Dostosowanie technologii fotowoltaicznej do wymogów obiektu zabytkowego (objętego ochroną prawną oraz każdego spełniającego warunki uznania za zabytek, nawet dotąd nie chronionego).
3. Korzystanie z energii odnawialnej produkowanej z dala od obiektu zabytkowego<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Kolejno: pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BKZ.4120.11.1.15.2021.IJ; wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy); pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BMKZ-S.1431.16.2021.HO, UNP: 54126/BMKZ/-IV/21; pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu z dnia 27 października 2021 r., znak sprawy BMKZ.1431.12.2021 i pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 26 października 2021 r., znak sprawy MKZ.1431.81.2021 AMA/125830/2021/2.

<sup>50</sup> Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy).

<sup>51</sup> Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu z dnia 27 października 2021 r., znak sprawy BMKZ.1431.12.2021.

<sup>52</sup> Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni z dnia 27 października 2021 r. (brak wskazania znaku sprawy).

<sup>53</sup> Pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 października 2021 r., nr 9411/2021, znak sprawy IZNR.1331.46.2021.bs.

Organ wskazał również, że dokumentacja Narodowego Instytutu Dziedzictwa w tym zakresie „jest zdecydowanie szersza”<sup>54</sup>. Ponadto bardzo szczegółowo uargumentował swoje stanowisko, stwierdzając:

organ konserwatorski nie jest przychylny tego typu przedsięwzięciom ze względu na negatywny wpływ na substancję zabytkową obiektu indywidualnego, jak również historyczne wnętrza urbanistyczne. Krajobraz kulturowy Warmii i Mazur charakteryzuje się czerwonymi dachami, zatem umieszczanie paneli fotowoltaicznych w ich obecnej formie, technologii mocowania i stosowanej konstrukcji w sposób negatywnie wpływa na pierwotną autentyczną substancję budowlaną zabytku oraz historycznego pokrycia dachu z dachówki ceramicznej w kolorze ceglastym, jak również negatywnie wpływa na krajobraz kulturowy i wnętrza urbanistyczne<sup>55</sup>.

Rzecz jasna, nieprzywołanie wspomnianych wytycznych w innych pismach nie oznacza, że pozostałe organy się do nich nie stosują. Co do zasady, nie powinny one wskazywać jako podstaw rozstrzygnięcia przepisów, które zakwalifikować można do aktów prawa wewnętrznego. W odróżnieniu od źródeł powszechnie obowiązującego prawa, akty prawa wewnętrznego wiążą jedynie organy podległe organowi wydającemu dany akt<sup>56</sup>. Przedmiotem ich regulacji może być najwyżej szczególny sposób załatwienia postępowania w różnych sprawach obywateli albo polityka administracyjna w danej dziedzinie administracji publicznej, przez co pośrednio mogą wpływać także na prawa lub obowiązki obywateli<sup>57</sup>. Jednak nie można ich stosować przed ustawą, gdyż stanowi to istotne zagrożenie legalności działania administracji publicznej<sup>58</sup>.

Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że dwa organy (Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków i Miejski Konserwator Zabytków w Krakowie) uznały, że polityka organu w zawnioskowanym zakresie nie może być uznana za informację publiczną w rozumieniu ustawy, zatem w przedmiocie trzeciego punktu wniosku odmówiły udzielenia informacji<sup>59</sup>.

Zdecydowana większość organów konserwatorskich (7) nie podzieliła się bądź nie wskazała, że ustala warunki/zalecenia/sugestie w ramach pozwoleń konserwatorskich. Na tym polu jednym z dwóch wyjątków jest stanowisko Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który sprecyzował:

organ konserwatorski sugeruje inną lokalizację paneli, niż wnioskuje inwestor w przypadku, gdy jest taka możliwość, np. postawienia ich na ziemi w oddaleniu od zabyt-

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 151.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Kolejno: pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy WZ.1331.165.2021.AG i pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 19 października 2021 r., znak. sprawy KZ-02.1431.97.2021.JN.

ku lub na płaskim dachu budynku współczesnego, ale nie widzi takiej możliwości na budynkach zabytkowych w historycznym wnętrzu urbanistycznym. Sugestie WKZ są możliwe wyłącznie, gdy inwestor wystąpi o zalecenie konserwatorskie wg art. 27 ustawy o ochronie zabytków, w przypadku wniosku o pozwolenie wg art. 36 te same ustawy organ może zająć stanowisko, wydając decyzję pozytywną lub negatywną; [...] organ wydając decyzję/ pozwolenie, akceptuje wniosek i zakres prac, zatem jedyne warunki, jakie wydaje do tego aktu przewidują paragrafy Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r.<sup>60</sup>

Podobne stanowisko podziela Miejski Konserwator Zabytków w Gdyni, który zaleca modyfikację lub zmianę lokalizacji poszczególnych urządzeń (w zakresie możliwości), jeżeli sposób montażu proponowany przez inwestora jest niewłaściwy dla zabytku<sup>61</sup>. Praktyka tego organu obejmuje także przygotowywanie dla wnioskodawcy opinii poprzedzających wydanie decyzji administracyjnej, co umożliwia mu dostosowanie zamierzenia do uwarunkowań wynikających z konieczności ochrony zabytków<sup>62</sup>.

Powyższe stanowiska to bardzo wąski wycinek, jednak pozwalający na wysnuć kluczowego wniosku – teoria konserwatorska w zakresie możliwości montażu na zabytkach wpisanych do rejestru zabytków instalacji fotowoltaicznych nie jest jednolita. Z tego względu organy działające w ramach uznania administracyjnego w zależności od konkretnego przypadku mogą wydać skrajnie odmienne rozstrzygnięcia, włącznie z odmową dla realizacji takiego przedsięwzięcia<sup>63</sup>.

## Zakończenie

Jak wynika z powyższych ustaleń, eksploatacja na zabytkach nieruchomości instalacji fotowoltaicznych, pomimo wielu korzystnych rozwiązań prawnych, stanowi wyzwanie, zwłaszcza dla organów konserwatorskich. Odnosząc się do tezy zawartej we wstępie, należy wskazać, że obecność paneli solarnych na przedmiotach ochrony będzie stawać się coraz powszechniejsza. Wynika to przede wszystkim z przyjaznego otoczenia prawnego w zakresie OZE (powiązanego z ambitną polityką klimatyczną) i bezpośrednich korzyści dla dysponentów obiektów. Określenie skali wzrostu nie jest jednak możliwe, gdyż w istotnej części będzie ona zależna od uznaniowych decyzji podejmowanych przez konserwatorów zabytków. Jako organy współodpowiedzialne za nakreślenie ram, w jakich obraca się inwestor, starają się zharmonizować sprzeczne interesy ogółu i jednostki w myśl zasady prawdy

<sup>60</sup> Pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 października 2021 r., nr 9411/2021, znak sprawy IZNR.1331.46.2021.bs.

<sup>61</sup> Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni z dnia 27 października 2021 r. (brak wskazania znaku sprawy).

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2453/17.

obiektywnej wynikającej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>64</sup>. Decydująca dla rozstrzygnięcia jest jednak teoria konserwatorska, która zdaje się nie być jednolita, jeśli chodzi o lokalizowanie instalacji fotowoltaicznych na zabytkach nieruchomości.

Choć z treści artykułu nie wybrzmiewa to jednoznacznie, to jednak za pewne można przyjąć, że zagadnienie to prezentuje się zgoła inaczej w przypadku zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków. Obiekty te podlegają ogólnym zasadom wynikającym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa budowlanego, a jak przedstawiono wyżej, w zakresie lokalizowania paneli solarnych te rozwiązania są dość liberalne. Oczywiście interwencja organów konserwatorskich jest możliwa przed realizacją przedsięwzięcia (co wymaga ogromnej czujności ze strony organu), jednak zasadniczo spodziewać się jej należy *post factum*, co w niektórych przypadkach może okazać się działaniem zbyt późnym.

Warto odnotować, że na poziomie rozwiązań prawnych nie obowiązuje żaden zakaz w zakresie lokalizacji instalacji fotowoltaicznych na zabytkach nieruchomości, wpisanych do rejestru lub nie. Okoliczność tę należy oceniać korzystnie z perspektywy realizacji celów klimatycznych. Analizując doświadczenia szwedzkie, można dojść do przekonania, że brak uprawnienia organu do ważenia między zachowaniem wartości kulturowych a potrzebami środowiskowymi może stanowić istotny problem prawny blokujący realizację tych celów<sup>65</sup>. W dyskusji tej aktualne pozostają postulaty przedstawione przez Międzynarodową Radę Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych (ICOMOS) w opublikowanym w 2019 r. raporcie *The Future of Our Pasts: Engaging cultural heritage in climate action*<sup>66</sup>. Zdaniem jego twórców istnieje potrzeba uwzględnienia perspektywy dziedzictwa kulturowego w debacie o odnawialnych źródłach energii<sup>67</sup>. Obiekty zabytkowe nie powinny być zwolnione z działań mających zmniejszyć np. emisję dwutlenku węgla, a tym samym mogą stać się miejscem lokalizacji instalacji OZE, jednak powinno się to odbywać z jak najmniejszą szkodą dla ich wartościowych cech<sup>68</sup>. Twórcy ci podkreślają jednocześnie, że powinno się stworzyć rozwiązania (przyjmujące postać metodologii), które mają łagodzić konflikty, jakie mogą powstać np. między dysponentami zabytków a organami odpowiedzialnymi za ochronę dziedzictwa<sup>69</sup>. Propozycje takich metodologii

---

<sup>64</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 7*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

<sup>65</sup> A. Christiernsson, M. Geijer, M. Malafray, *Legal Aspects on Cultural Values and Energy Efficiency in the Built Environment – A Sustainable Balance of Public Interest?*, „Heritage” 2021, nr 4, s. 3518.

<sup>66</sup> *The Future of Our Pasts: Engaging cultural heritage in climate action*, ICOMOS Climate Change and Cultural Heritage Working Group, Paris 2019.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

były już prezentowane w zagranicznych opracowaniach<sup>70</sup>. Rodzą się jednak pytania o to, czy taki zbiór metod powinien stać się elementem wspomnianej teorii konserwatorskiej, czy należałoby z niego uczynić element prawodawstwa powszechnie obowiązującego. Ponadto konieczne byłoby ustalenie, czy jej stosowanie byłoby równoznaczne z pozbawieniem organu możliwości działania w ramach uznania administracyjnego, czy też rozwiązanie to miałoby charakter pomocniczy i w pewien sposób uwiarygodniający ostateczne rozstrzygnięcie, bez jednoczesnego pozbawiania wspomnianego uznania. Niemniej dobrym kierunkiem zmian jest tworzenie mechanizmów pozwalających na dialog między organem konserwatorskim a dysponentem zabytku oraz uwzględnienie w procesie ochrony zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych.

Obecnie podejmowane są działania legislacyjne, które mogą mieć doniosłe znaczenie dla rozpatrywanej problematyki. Pod koniec października 2021 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw<sup>71</sup>. Ma ona wprowadzić m.in. model prosumenta wirtualnego, rozumianego jako odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w instalacji odnawialnego źródła energii przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej w innym miejscu niż miejsce dostarczania energii elektrycznej do tego odbiorcy, która jednocześnie nie jest przyłączona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym wytwarzanie to nie stanowi przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>72</sup>. Model ten, dostępny dla prosumentów od 2 lipca 2024 r., ma pozwolić eksploatować instalacje OZE oddalone od miejsca zamieszkania albo czerpać energię elektryczną poprzez posiadanie w niej udziałów. W przypadku obiektów zabytkowych model ten może zagwarantować dostęp do czystego i efektywniejszego zasilania, przy ograniczeniu, a wręcz zniwelowaniu do zera wcześniej wskazywanych zagrożeń.

## Bibliografia

Christiernsson A., Geijer M., Malafray M., *Legal Aspects on Cultural Values and Energy Efficiency in the Built Environment – A Sustainable Balance of Public Interest?*, „Heritage” 2021, nr 4.

<sup>70</sup> Ch.S. Polo López, F. Frontini, *Energy efficiency and renewable solar Energy integration in heritage historic buildings*, „Energy Procedia” 2014, nr 48, s. 1493-1502.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 2376.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 955.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r. ze zm.
- Efektywność energetyczna budynków*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – archiwum, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/efektywnosc-energetyczna-budynkow> [dostęp: 31.10.2021].
- Ginter A., Michalak A., *Komentarz do art. 36*, w: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, LEX/el.
- Konsultacje publiczne projektu Długoterminowej Strategii Renowacji*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/dlugoterminowa-strategia-renowacji> [dostęp: 12.11.2021].
- Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.
- Kruś M., Leoński Z., *Roboty budowlane niewymagające pozwoleń na budowę oraz zgłoszenie*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kruś M., Leoński Z., *Pozwolenie na budowę*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kurtz-Oręcka K., Cierzniewski P., *Problematyka termomodernizacji w budynkach zabytkowych i dawnych*, „Czasopismo Inżynierii Łądowej, Środowiska i Architektury” 2015, t. 32, z. 62, nr 2.
- Morand-Deviller J., *L'esthétique décrétée*, „Droit et Ville” 1992, t. 33.
- Panele fotowoltaiczne – czy bać się pożaru?*, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Oławie, <https://www.gov.pl/web/kppsp-olawa/panele-fotowoltaiczne--czy-bac-sie-pozaru> [dostęp: 1.11.2021].
- Piecha J., Jagielski J., *Uznanie administracyjne*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy: WZ.1331.165.2021.AG.
- Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy BKZ.4120.11.1.15.2021.IJ.
- Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 19 października 2021 r., znak sprawy KZ-02.1431.97.2021.JN.
- Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie z dnia 2 listopada 2021 r., znak sprawy: BMKZ-S.1431.16.2021.HO, UNP: 54126/BMKZ/-IV/21.
- Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu z dnia 27 października 2021 r., znak sprawy: BMKZ.1431.12.2021.
- Pismo Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 26 października 2021 r., znak sprawy: MKZ.1431.81.2021 AMA/125830/2021/2.
- Pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 października 2021 r., nr 9411/2021, znak sprawy IZNR.1331.46.2021.bs.
- Polo López Ch.S., Frontini F., *Energy efficiency and renewable solar Energy integration in heritage historic buildings*, „Energy Procedia” 2014, nr 48.

- Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, Dz. U. z 2019 r., poz. 1665 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 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 zabytków, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 81.
- Sokołowski M.M., *Podstawy prawne poprawy efektywności energetycznej w Unii Europejskiej*, w: K. Ziemiński, P. Lissoń (red.), *Inwestycje infrastrukturalne i ochrona środowiska w prawie energetycznym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014.
- Szewczyk M., *Lokalizacja oraz przygotowanie realizacji inwestycji związanych*, w: K. Ziemiński, M. Szewczyk, J. Bujny (red.), *Prawne uwarunkowania rozwoju sektora energetycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014.
- The Future of Our Pasts: Engaging cultural heritage in climate action*, ICOMOS Climate Change and Cultural Heritage Working Group, Paris 2019.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 955.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1077 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 610 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 468 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 1873.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 2376.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie stawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 1129, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C981E65DABE43F18C12586C700344217/%24File/1129.pdf> [dostęp: 20.11.2021].

## DEBIUTY

Marcel Krzanowski

---

Węgrzak M.J., *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.

Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni z dnia 27 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy).

Wiadomość e-mailowa pracownika Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 października 2021 r. (bez wskazania znaku sprawy);

Wróbel A., *Komentarz do art. 7*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt II OSK 340/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2453/17.

Zachariasz I., *Komentarz do art. 10*, w: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, LEX/el.

Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, w: B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Warszawa–Lublin 2008.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.