UZASADNIENIE

# Cel i potrzeba ustawy

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw jest uproszczenie i przyspieszenie procedur administracyjnych w obszarze ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Potrzeba powyższych zmian wynika z przeprowadzonej analizy obowiązujących regulacji, w tych przypadkach, w których noszą one znamiona nadregulacji, a także stanowi odpowiedź na postulaty strony społecznej w ramach SprawdzaMY.

Zmiany w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 i 1907), zwanej dalej „UOZ”), w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „UOP” oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), zmierzają do:

- zastąpienia dwóch decyzji wydawanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w sprawie usunięcia drzew lub krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów lub innych form zaprojektowanej zieleni, w odniesieniu do tych samych drzew lub krzewów – jedną decyzją wydawaną przez ten organ, oraz do

- przyspieszenia rozstrzygnięć administracyjnych w sytuacjach, gdy brak reakcji organu w przewidzianym terminie może zostać uznany za milczącą zgodę.

Proponowane rozwiązania są odpowiedzią na problem nadmiernej liczby procedur i przewlekłości postępowań, bez zwiększania ryzyka dla interesu publicznego.

# Omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy

### Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Projekt zmiany ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawiera przepisy przewidujące wydawanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jednej decyzji w odniesieniu do usunięcia drzew lub krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów lub innych form zaprojektowanej zieleni, w odniesieniu do tych samych drzew lub krzewów. Należy wyjaśnić, że w obecnym stanie prawnym, pomiędzy UOZ a UOP zachodzi zjawisko współstosowania. UOZ w art. 36 ust. 1 pkt 1 przewiduje obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, m.in. na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Przepis ten normuje sytuacje, w których usunięcie drzewa lub krzewu z terenu wpisanego do rejestru zabytków parku, ogrodu, fortu, cmentarza i innych form zaprojektowanej zieleni stanowi jednocześnie prace konserwatorskie przy takim zabytku.

Natomiast w przypadku, gdy usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości będącej wpisanym do rejestru zabytków parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, nie stanowi prac konserwatorskich, lecz jest związane z takimi sytuacjami, jak np. konieczność usunięcia drzewa rosnącego w takim miejscu, że zagraża sieciom przesyłowym lub dystrybucyjnym, podmiot zamierzający dokonać usunięcia drzewa lub krzewu jest zobowiązany uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 UOZ.

Oprócz jednego z ww. pozwoleń z UOZ, podmiot zamierzający dokonać usunięcia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków jest zobowiązany uzyskać zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, o którym mowa w art. 83 ust. 1 w zw. z art. 83a ust. 1 UOP.

Natomiast na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków, lecz niestanowiącej formy zaprojektowanej zieleni, należy uzyskać wyłącznie zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów UOP. Stan ten nie ulegnie zmianie na skutek wprowadzenia proponowanych zmian.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a projektu ustawy nowelizującej, w art. 36 ust. 1 UOZ, zostaną wprowadzone przepisy pkt 1a i 1b, na mocy których z innych działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 11, jako wymagające pozwolenia konserwatorskiego zostały wyłączone: prowadzenie robót górniczych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (pkt 1a) oraz usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru zabytków parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, z innego powodu niż prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich, o których mowa w pkt 1 (pkt 1b).

Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. b projektu ustawy nowelizującej w art. 36 ust. 1 UOZ zostanie dodany przepis ust. 1aa, zgodnie z którym, w przypadku gdy usunięcie drzewa lub krzewu będzie wymagało uzyskania pozwoleń, o których mowa w tej ustawie i wymagane będzie uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1 UOP, wojewódzki konserwator zabytków będzie rozstrzygał w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu w pozwoleniu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 albo 1b UOZ. Zezwolenie, o którym mowa w art. 83 ust. 1 UOP, nie będzie wówczas wydawane.

W przepisie art. 36 ust. 1aa projektu ustawy wskazano także przepisy UOP, które będą miały zastosowanie do wydawania pozwoleń, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 1b UOZ, w przypadku, w którym jednocześnie będzie wymagane zezwolenie, o którym mowa w art. 83 ust. 1 UOP. Trzeba przy tym wyjaśnić, że brak odwołania do art. 83b UOP, normującego treść wniosku o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1 UOP, jest uzasadniony przyjętą w UOZ zasadą, że treść wniosków o wydanie pozwoleń, o których mowa w tej ustawie, zostanie w sposób szczegółowy określona w przepisach wydanych na podstawie art. 37 tej ustawy. W przypadku, o którym mowa w art. 36 ust. 1aa projektu ustawy, w przepisach tych zostaną uwzględnione elementy wniosku, które są niezbędne ze względu na treść przepisów obu ww. ustaw.

W art. 36 UOZ zostaną dodane także przepisy ust.1ab–1ad oraz ust. 5a, które zawierają dodatkowe, niezbędne modyfikacje norm zawartych w obu ww. ustawach, w związku z wprowadzeniem zasady rozstrzygania spraw usunięcia drzewa lub krzewu w pozwoleniach wydawanych na podstawie UOZ, jeżeli wymagane jest również zezwolenie z UOP.

Ponadto projekt ustawy w UOZ wprowadza instytucję milczącego załatwienia sprawy w procedurze uzyskiwania pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do działań określonych w obecnych przepisach art. 36 ust. 1 pkt 2, 7 i 9–11 ww. ustawy. Zgodnie z nowym rozwiązaniem, jeżeli podmiot zainteresowany realizacją określonych w UOZ działań, zgłosi zamiar ich podjęcia, a wojewódzki konserwator zabytków nie wniesie sprzeciwu w ustawowym terminie, uznaje się, że zgoda została udzielona.

Wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy jest odpowiedzią na potrzeby uproszczenia i przyspieszenia procedur administracyjnych, szczególnie w kontekście rozwoju budownictwa i innych działań, które dotyczą zabytków lub ich otoczenia w rozumieniu art. 3 pkt 15 UOZ.

Dotychczasowe przepisy wymagały od przedsiębiorców, inwestorów oraz innych podmiotów składających wnioski o pozwolenia na wykonywanie działań przy zabytkach oczekiwania na odpowiedź organów administracji publicznej, nawet w sytuacjach, gdzie brak sprzeciwu powinien skutkować akceptacją planowanych działań. Wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy zmniejszy administracyjne opóźnienia, pozwalając na szybsze podejmowanie decyzji przez podmioty działające w obszarze ochrony zabytków, ale także w zakresie inwestycji, których realizacja jest zależna od uzyskania odpowiednich pozwoleń konserwatorskich.

Zachowanie odpowiednich mechanizmów ochrony dziedzictwa kulturowego i zapewnienie, że decyzje dotyczące ochrony zabytków są podejmowane z zachowaniem odpowiednich standardów, pozostaje kluczowe. Choć zasada milczącego załatwienia sprawy przyspiesza postępowanie administracyjne, to nadal zachowane jest prawo organu – wojewódzkiego konserwatora zabytków – do wniesienia sprzeciwu, szczególnie w sytuacjach, które mogą prowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia dziedzictwa kulturowego.

Milczące załatwienie sprawy będzie miało zastosowanie do kilku kluczowych procedur związanych z zabytkami. Będą to przypadki związane z:

* wykonywaniem robót budowlanych w otoczeniu zabytku (obecny art. 36 ust. 1 pkt 2 UOZ);
* trwałym przeniesieniem zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje (obecny art. 36 ust. 1 pkt 7 UOZ);
* zmianą przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub sposobu korzystania z tego zabytku (obecny art. 36 ust. 1 pkt 9 UOZ);
* umieszczeniem na zabytku wpisanym do rejestru zabytków: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów (obecny art. 36 ust. 1 pkt 10 UOZ);
* podejmowaniem innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków, lecz niebędącej parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni (obecny art. 36 ust. 1 pkt 11 UOZ).

Dzięki wprowadzeniu instytucji milczącej zgody, przez dodanie art. 36aa w UOZ, w przypadkach, gdzie nie zachodzi potrzeba szczegółowego badania planowanych działań lub gdy nie wiąże się to z ryzykiem dla wartości zabytku, procedura stanie się bardziej przejrzysta i efektywna. Oczywiście, jeśli w terminie ustawowym wojewódzki konserwator zabytków nie wyrazi sprzeciwu, to decyzja będzie uznana za pozytywną.

Wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy w zakresie uzyskiwania pozwoleń w obszarze ochrony zabytków będzie miało kluczowe znaczenie dla uproszczenia procedur administracyjnych oraz zwiększenia efektywności ochrony dziedzictwa kulturowego. Zmiana ta, z zachowaniem odpowiednich mechanizmów ochronnych, pozwoli na realizację planów konserwatorskich i inwestycyjnych w sposób bardziej elastyczny i przyjazny dla wnioskodawców, przy jednoczesnym zachowaniu standardów ochrony wartości zabytkowych obiektów.

Przepisy art. 2 i art. 3 projektu ustawy zawierają zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2) oraz w UOP (art. 3). Zmiany te są niezbędne ze względu na wprowadzenie instytucji milczącej zgody w odniesieniu do niektórych działań przy zabytkach, a także rozstrzygania spraw usunięcia drzew lub krzewów z terenów nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do tego rejestru zabytków parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. W szczególności w art. 88 ust. 1 UOP dodawany jest przepis pkt 1aa, dotyczący organu właściwego do wydania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku, o którym mowa w art. 36 ust. 1aa UOZ. Decyzję tę, w odniesieniu do usunięcia drzewa bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, będzie wydawał, tak jak jest to obecnie, wójt, burmistrz, prezydent miasta. Podwójnemu ukaraniu zapobiega norma zawarta w art. 189f § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli m.in. za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej.

W art. 4–7 projektu ustawy zawarte są przepisy przejściowe, określające zasady działania w odniesieniu do stanów zaistniałych pod rządami obecnie obowiązujących przepisów.

# Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Wejście w życie projektowanych przepisów wpłynie korzystnie na rozwój przedsiębiorczości. Uproszczenie procedury uzyskania akceptacji wojewódzkiego konserwatora zabytków dla usunięcia drzew lub krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów i in. form zaprojektowanej zieleni, a także określenie przypadków milczącego załatwienia sprawy, a tym samym możliwość szybszego uzyskania decyzji administracyjnych przyspieszy obieg dokumentów i poprawi płynność działań biznesowych.

# Ocena czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji jako program pomocowy, technicznej, usługowej

Projekt aktu normatywnego nie podlega notyfikacji jako program pomocowy ani jako akt wprowadzający przepisy techniczne lub przepisy dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego.

# Termin wejścia w życie ustawy

Przewiduje się wejście projektowanej ustawy w życie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

# Pozostałe kwestie

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UDER62).