

Sekretarz Stanu
dr Jarosław Sellin

DOZ-KiNK.6521.27.2020.EZ

Warszawa, 15 maja 2023 r.

Szanowni Państwo,

na przestrzeni ostatnich lat widoczne jest zwiększenie prac przy obiektach zabytkowych związanych z pozyskiwaniem energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii i dotyczących redukcji kosztów finansowych poprzez budowę instalacji fotowoltaicznych. Obowiązujące doktryny konserwatorskie są przeciwstawiane konieczności uzyskiwania energii z odnawialnych źródeł. Tym samym osiągnięcie kompromisów projektowych i użytkowych, wobec ciągłego rozwoju nowatorskich technologii, jest dla służb konserwatorskich zagadnieniem złożonym i dynamicznym, a pogodzenie interesów różnych stron nie zawsze okazuje się zadaniem łatwym.

Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 840; dalej: u.o.z.o.z.), w ramach koordynowania działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków, Generalny Konserwator Zabytków może ustalać ogólne kierunki ich działania, wydawać instrukcje i wytyczne określające sposób ich postępowania oraz żądać od nich sprawozdań z działalności. W związku z powyższym przedstawiam wytyczne w przedmiocie **udzielania pozwoleń na umieszczanie instalacji fotowoltaicznych w obiektach zabytkowych lub w ich otoczeniu.**

1. Identyfikacja problemu

Jednym z ważniejszych obecnie problemów konserwatorskich jest lawinowy wzrost liczby wniosków o wydanie pozwolenia konserwatorskiego na realizację instalacji fotowoltaicznych (w tym farm) na lub przy zabytkach, bądź w ich otoczeniu wpisanym do rejestru zabytków (art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 10 u.o.z.o.z.) lub uzgodnień w trybie art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 553). W ślad za wzrostem cen energii zainteresowanie jej alternatywnymi źródłami najprawdopodobniej będzie się nasilać. Ta niezbędna pod względem cywilizacyjnym i ekologicznym **zmiana nie powinna odbywać się kosztem dewastacji zabytków wskazanych w art. 6 ust 1 pkt 1 i 3 u.o.z.o.z.** Wytwarzanie energii odnawialnej oraz ochrona zabytków muszą być traktowane jako **równorzędne interesy społeczne.** Przemawiają za tym zarówno zasady zrównoważonego rozwoju, jak i gwarantowane konstytucyjnie i ustawowo zobowiązania do ochrony dziedzictwa. Pozyskiwanie czystej energii powinno następować przy zachowaniu i ochronie historycznej istoty, tradycyjnego wyglądu oraz struktury całych układów i zabytków. Łatwo można bowiem wykazać zbieżność celów ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz pogodzić je z wdrażaniem Europejskiego Zielonego Ładu.

Wśród obiektów zabytkowych są takie, przy których, ze względu na ich charakter i specyfikę, żadna z form fotowoltaiki nie powinna być stosowana (np. na wieży rycerskiej, zabytkowym cmentarzu czy drewnianej cerkwi). W innych przypadkach należy wszechstronnie rozważyć możliwość korzystania

z odnawialnych źródeł energii z poszanowaniem wartości zabytku i jego otoczenia, o którym mowa w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z.

W kwestii fotowoltaiki trudno się odnieść do konserwatorskich doktryn krajowych i międzynarodowych, aspektów wartościowania, klasyfikacji zasobu czy nawet bibliografii, bo jest to zjawisko przybierające na sile dopiero w ostatnich latach. Z jednej strony zmieniają się warunki prawne, finansowe i aplikacyjne, z drugiej producenci nie ustają w wysiłkach na rzecz podnoszenia sprawności urządzeń oraz dopasowywania ogniw fotowoltaicznych do bardziej wymagających miejsc i obiektów.

W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła długoterminową strategię, która zakłada klimatyczną neutralność Europy (Odnawialne Źródła Energii; dalej: OZE) do roku 2050. Przyjęcie polityki Europejskiego Zielonego Ładu (European Green Deal) stanowi silną wytyczną dla krajów Unii Europejskiej. To zbiór inicjatyw Komisji Europejskiej, w których odnawialne źródła energii odgrywają istotną rolę¹. W grudniu 2022 r. w wyniku szczególnej sytuacji energetycznej, jaka zaistniała w Europie, Rada Komisji Europejskiej przyjęła dokument, w którym zobowiązuje państwa członkowskie do przyspieszenia i skrócenia procedury wydawania zezwoleń na instalację urządzeń wykorzystujących energię słoneczną². W Polsce w ostatnich latach obserwujemy dynamiczny rozwój pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych³.

Ogniwa fotowoltaiczne (moduły solarne, panele PV) są najpowszechniej stosowanym urządzeniem OZE z racji dostępności i niskiej ceny technologii. Na pozór idealnym miejscem do ich montażu wydają się dachy. Jednak panele fotowoltaiczne (będące strukturą obcą i dysharmonijną) zabytek i jego otoczenie „wchłania” wyjątkowo źle. Instalacja takich systemów zmienia wygląd dachu. Moduły solarne kontrastują z materiałem i kolorem oraz fakturą tradycyjnych pokryć dachowych. Trudno uznać instalacje PV za tymczasowe, skoro okres ich eksploatacji określa się na dziesięciolecia.

W przypadku obiektów o mniejszej skali, instalacja wpływa na postrzeganie bryły i proporcji obiektu. Dysonans powoduje konstrukcja ramy, gładka, odbłaskowa powierzchnia i niebiesko-srebrna lub czarna kolorystyka. Poza barwą problemem jest sztywna, zdominowana technologią i montażem forma, gabaryt i sposób mocowania. Nie należy też zapominać o czwartym wymiarze krajobrazu (tzw. piątej elewacji), który w dobie powszechnej dostępności cyfrowych narzędzi satelitarnych (np. Google Maps) zaczyna odgrywać kluczową rolę w postrzeganiu obszarów historycznych. Ukrycie w obiektach i obszarach zabytkowych modułów solarnych jest niezwykle problematyczne.

Pomijając bardzo istotne kwestie estetyczne (związane z oddziaływaniem na wizualny odbiór zabytku architektury), instalacje fotowoltaiczne montowane na ścianach czy dachach budynku mogą stwarzać niebezpieczeństwo jego uszkodzenia lub zniszczenia, a więc stanowią zagrożenie dla materii zabytku. Nie pozostają bowiem bez wpływu na konstrukcję budynku (zmieniają się obciążenia konstrukcyjne więźby i murów, co może skutkować koniecznością wzmocnienia i przekształceń konstrukcji),

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

² Rozporządzenie Rady KE z 22 grudnia 2022 r. (Dz.U.UE.L.2022.335.36) ustanawiające ramy służące przyspieszeniu wdrażania rozwiązań w zakresie energii odnawialnej; <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-ue/rozporzadzenie-2022-2577-ustanawiajace-ramy-sluzace-przyspieszeniu-wdrazania-72102675>. Zgodnie z art. 4 ust.1 ww. rozporządzenia, okres wydawania zezwoleń na instalację urządzeń wykorzystujących energię słoneczną nie może trwać dłużej niż trzy miesiące. Przy czym państwa członkowskie mogą wyłączyć niektóre obszary z zakresu stosowania wyżej wymienionego przepisu ze względu na ochronę dziedzictwa kulturowego lub historycznego lub z przyczyn związanych z interesami obrony narodowej lub ze względów bezpieczeństwa (art. 4 ust. 2).

³ W 2021 roku 16,9 proc. energii elektrycznej w Polsce wyprodukowano w instalacjach oze (30,4 twh). <https://globenergia.pl/ile-energii-wyprodukowaly-instalacje-oze-w-2021-roku/>.

co powinno zostać poddane ocenie w toku postępowania administracyjnego. Dodatkowym argumentem przeciw instalacji takich urządzeń są warunki atmosferyczne, zwłaszcza porywisty wiatr – zjawisko będące jednym z efektów zmian klimatu. Sam rozkład statyczny sprawia, że w trakcie instalowania przetworników energii słonecznej wiele obiektów może zostać uszkodzonych. Odrębnym problemem, którego nie można bagatelizować, jest wzrost zagrożenia pożarowego, wynikający ze specyfiki oraz zwielokrotnienia liczby instalacji elektrycznych).

Rozstrzygnięcie w kwestii wydania pozwolenia konserwatorskiego na montaż instalacji fotowoltaicznych na lub przy zabytku utrudnia interdyscyplinarny charakter problemu, który łączy zagadnienia ochrony dóbr kultury, konserwatorstwa i architektury krajobrazu (do której zalicza się parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni), a także kwestie wytrzymałości konstrukcji budowlanych oraz kwestie techniczne i ekonomiczne związane z funkcjonowaniem tych urządzeń. Decyzje wojewódzkich konserwatorów zabytków powinny opierać się na jednolitych założeniach i koncepcjach ochrony, bez względu na region i wnioskodawcę. Niemniej jednak, każdy przypadek winien być analizowany i zatwierdzany indywidualnie, podlegać ocenie merytorycznej na podstawie złożonej do organu konserwatorskiego dokumentacji.

Budynków zabytkowych nie można bezrefleksyjnie poddawać modernizacji tak, by osiągnąć zadawalający standard efektywności energetycznej. Często zachowanie niezmodyfikowanej postaci, dokumentującej dawne standardy budowlane, ma istotne znaczenie dla zachowania wartości historycznej, naukowej, a niekiedy i artystycznej. Z kolei w określonych sytuacjach zaopatrzenie obiektu w źródło odnawialnej energii lub wykorzystanie fotowoltaiki w ramach modernizacji obiektu może być dopuszczalne, pod warunkiem zachowania niezbędnego standardu ochrony konserwatorskiej.

2. Dopuszczalność montażu instalacji fotowoltaicznych – uwagi ogólne

Ocena możliwości zastosowania instalacji fotowoltaicznych wymaga analizy w zakresie:

- techniczno-konserwatorskim (konstrukcja, montaż, oddziaływanie na strukturę obiektu, obciążenia),
- widokowo-percepcyjnym (kolorystyka, faktura, sylweta, charakter stylowy obiektu),
- kontekstu przestrzennego (zachowania relacji: dominanta, subdominanta, akcent, tło).

W sąsiedztwie obiektów i zespołów zabytkowych nieobojętna jest kwestia relacji instalacji fotowoltaicznych z widokiem na zabytek oraz z zabytku (ekspozycja bierna i czynna). Analiz wymaga obecność instalacji w osiach i ciągach widokowych oraz w widokach kluczowych, istotnych ze względu na pragmatykę ochrony wartości układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów budowlanych, krajobrazu kulturowego i charakteru obiektów chronionych (zabytków). Jest to szczególnie istotne na obszarach wpisanych do rejestru zabytków jako otoczenie zabytku. Dostrzeżenie problemu oddziaływania widokowego instalacji fotowoltaicznej na zabytek może być też istotną przesłanką do rozważenia wpisu do rejestru zabytków otoczenia zabytku wcześniej nieobjętego ochroną.

Z kolei w przypadku tzw. zabytków obszarowych (historyczne układy urbanistyczne i ruralistyczne, historyczne zespoły budowlane) i ich otoczenia, o którym mowa w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z., lokalizacja urządzeń fotowoltaicznych, a zwłaszcza ich zespołów w postaci farm, wymaga właściwej oceny wpływu zamierzonej inwestycji na podlegające ochronie cechy danego zabytku, określone w decyzji o wpisie do rejestru zabytków, a w przypadku jego otoczenia – wpływu inwestycji na wartości widokowe oraz kwestię ochrony zabytku przed szkodliwymi działaniami czynników zewnętrznych.

Osobnym zagadnieniem, które niepokojąco często zaczyna się pojawiać, są wnioski dotyczące wycinki drzew w celu poprawy nasłonecznienia paneli fotowoltaicznych umieszczonych na budynkach (np. współczesnych), znajdujących się na obszarach układów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków. Zielen na takim obszarze podlega ochronie, a wycinka drzew lub krzewów wymaga uzyskania zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, stosownie do art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.), bądź zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa (w przypadku gdy nieruchomość stanowi własność osoby fizycznej, a cel wycinki nie jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej). Montaż instalacji fotowoltaicznych nie może się wiązać ze niszczeniem zieleni, albowiem zachodzi tu istotna sprzeczność dotycząca zasad zapobiegania zmianom klimatycznym – zielen odgrywa w tym procesie kluczową rolę, a jej oddziaływanie jest szeroko aspektowe, w tym przede wszystkim stabilizujące klimat i stosunki wodne wokół struktur budowlanych.

2.1. Dopuszczalność montażu instalacji fotowoltaicznych na zabytkach (połaciach dachowych, ślepych ścianach, itp.) wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków i w ich otoczeniu wpisanym do rejestru zabytków.

Należy przyjąć generalną zasadę odmowy wydania pozwolenia na montaż paneli fotowoltaicznych na zabytkach wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków i w ich otoczeniu (wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w granicach wpisanego do rejestru zabytków układu) z uwagi na:

- ingerencję w ukształtowaną historią i tradycją wygląd zabytku,
- skrajnie obcą technologicznie i stylowo strukturę instalacji wprowadzającą dysharmonię w kompozycji architektonicznej,
- tworzenie dużego kontrastu współczesnych instalacji względem historycznie ukształtowanego kontekstu przestrzennego zabudowy,
- obniżenie wartości historycznych, artystycznych lub naukowych zabytku,
- możliwość zaistnienia zagrożenia dla substancji i konstrukcji zabytku.

Jak powyżej wskazano, każdy przypadek winien być jednak analizowany i rozpatrywany indywidualnie. Natomiast można rozważać lokalizację paneli fotowoltaicznych w otoczeniu zabytku (w znaczeniu otoczenia wyznaczonego w decyzji o wpisie do rejestru zabytków zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.z.o.z.) wtedy, gdy mamy do czynienia z przestrzenią rozległą, historycznie nawarstwioną lub której ukształtowanie pozwala na ukrycie źródeł OZE w krajobrazie. Udzielenie pozwolenia na umieszczenie paneli fotowoltaicznych w otoczeniu zabytku wymaga jednakże sprawdzenia, czy proponowany zespół OZE nie wpłynie niekorzystnie na wygląd chronionego obiektu oraz na wartości obiektu, stanowiące podstawę jego wpisu do rejestru zabytków. Dla oceny tej sytuacji niezwykle pomocne może być studium widokowe, obejmujące zarówno charakterystykę obiektu, jak i zakres oddziaływania potencjalnej instalacji. Rekomendowany schemat studium widokowego stanowi załącznik nr 1 do niniejszych wytycznych. Studium widokowe może zostać wykonane bądź zlecone przez organ prowadzący postępowanie (wojewódzkiego konserwatora zabytków), w ramach spoczywającego na nim obowiązku zebrania w sposób wyczerpujący materiału dowodowego w sprawie, określonego w art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 775). Studium może też zostać opracowane na zlecenie inwestora z jego własnej inicjatywy – w tej sytuacji rolę organu będzie weryfikacja jego prawidłowości.

2.2. Dopuszczalność montażu instalacji fotowoltaicznych na obszarach wpisanych do rejestru zabytków

W przypadku obiektów niewpisanych do rejestru zabytków indywidualnie, a znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny), z wyłączeniem obszarów wpisanych na Listę światowego dziedzictwa, źródła energii pobieranej ze słońca mogą być instalowane na tych obiektach lub w ich otoczeniu pod warunkiem, że:

- nie ingerują drastycznie w kształt, strukturę i wygląd obiektu,
- nie wprowadzają znaczących elementów dysharmonijnych w jego otoczenie,
- nie stanowią zagrożenia dla konstrukcji elementu składowego zabytku.

W przypadku zespołów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków na wyznaczonym obszarze źródła energii pobieranej ze słońca mogą być instalowane na obiektach budowlanych lub w ich otoczeniu pod warunkiem, że:

- nie ingerują drastycznie w kształt, strukturę, wygląd i specyfikę elementu zespołu budowlanego,
- nie wprowadzają znaczących ingerencji dysharmonijnych w powiązania przestrzenne pomiędzy elementami zespołu budowlanego,
- nie stanowią zagrożenia dla konstrukcji elementu składowego zespołu budowlanego.

Złożoność uwarunkowań mających wpływ na rozstrzygnięcie przez WKZ sprawy wydania pozwolenia wskazuje na potrzebę dogłębnego rozpoznania każdego przypadku i tu także pomocne może być wykonane studium widokowe.

W obszarach zabytkowych może być dopuszczona instalacja paneli PV po każdorazowej, indywidualnej ocenie jej wpływu na chronione wartości zabytkowe, odbiór widokowo-percepcyjny i kontekst przestrzenny:

- w tylnych połaciach dachowych obiektów, np. od strony podwórza,
- w budynkach frontowych od strony ulicy pod warunkiem, że połać dachowa nie jest widoczna z poziomu przechodnia lub sąsiedniej ulicy, albo w istotnym innym widoku,
- na budynkach współczesnych, zwłaszcza o płaskich dachach,
- na terenach historycznych, które uległy przekształceniu i ich wartości zostały obniżone, pod warunkiem, że nie nastąpi dalsze zmniejszenie wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, na podstawie której dany budynek został uznany za zabytek.

2.3. Dopuszczalność montażu instalacji fotowoltaicznych na zabytkach niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków

W przypadku obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków lokalizacja paneli fotowoltaicznych może zostać dopuszczona pod warunkiem, że:

- nie obniżają wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, na podstawie której dany budynek został uznany za zabytek,
- nie wprowadzają znaczących elementów dysharmonijnych w jego otoczenie,

Należy przy tym mieć na uwadze, że w odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony jedynie do uzgodnienia pozwolenia na budowę,

zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Z kolei pozwolenia na budowę wymagać będzie co do zasady jedynie lokalizacja urządzenia o mocy zainstalowanej powyżej 50 kW.

3. Inne rozwiązania w dziedzinie fotowoltaiki

Rozwijające się technologie OZE dają szansę na wprowadzanie w budynkach zabytkowych nowych rozwiązań, które pozwolą pogodzić wymogi konserwatorskie z potrzebą pozyskiwania energii z OZE oraz z optymalizacją kosztów utrzymania obiektu zabytkowego. Konieczność zachowania i utrzymania najważniejszych wartości historycznych, artystycznych i naukowych zabytku wymaga zachowania jego autentycznej substancji. W większości przypadków prowadzenie prac w oparciu o tradycyjne technologie, stosowanie materiałów budowlanych tożsamy dla czasu powstania obiektu jest jednak trudne, co wiąże się z potrzebą użycia materiałów zamiennych, w jak największym stopniu odpowiadających materiałowi oryginalnemu. Jeżeli nowoczesne, udoskonalone technologie i rozwiązania będą zharmonizowane z estetyką i potrzebami, pozwolą na niemal pełną zgodność wizualną materiału fotowoltaicznego z wyglądem materiałów tradycyjnych, a jednocześnie będą one bezpieczne, to wówczas może zmienić się podejście do kwestii umieszczenia instalacji fotowoltaicznych na lub przy obiektach zabytkowych.

Postęp techniczny w zakresie OZE stawiać będzie przed służbami ochrony zabytków nowe merytoryczne wyzwania, jednakże każde proponowane rozwiązanie powinno w pierwszej kolejności być oceniane przez pryzmat wartości i bezpieczeństwa zabytku. Ewentualny montaż nowoczesnych form OZE przy lub na obiektach zabytkowych wymaga uczynienia następujących zastrzeżeń:

- niedopuszczalna jest wymiana autentycznych, zabytkowych dachówek (o ile znajdują się w dobrym stanie technicznym) na fotowoltaiczne;
- w przypadku obiektów historycznie krytych dachówką ceramiczną, która – z racji zużycia – wymaga wymiany, istnieje możliwość montażu dachówek fotowoltaicznych pod warunkiem, że ogólna percepcja obiektu nie ulegnie zaburzeniu;
- szkło fotowoltaiczne, mogące równocześnie stanowić źródło ogrzewania pomieszczeń, może być użyte wszędzie tam, gdzie zaleca się lub dopuszcza użycie szkła zwykłego lub warstwowego, przy czym ważne jest zachowanie priorytetu poszanowania oryginalnej stolarki i oszklenia nad zwiększeniem wydajności energetycznej.

Nowość technologii nie może być co prawda barierą w jej stosowaniu, jednakże podkreślenia wymaga potrzeba certyfikowania produktów, które mają być użyte w obiektach zabytkowych, szczególnie pod względem bezpieczeństwa pożarowego⁴.

Liczę, że przesłane Państwu materiały będą stanowiły pomoc w bieżącej działalności konserwatorskiej. Zobowiązany będę również za przekazanie powyższych wytycznych delegaturom wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz samorządowym konserwatorom zabytków, działającym na podległym Państwu terenie.

Z wyrazami szacunku
Jarosław Sellin

⁴ Rozstrzygnięcia w ww. zakresie powinny być poprzedzone badaniem parametrów fizycznych dachówek. Zakres powinien być konsultowany z gronem specjalistów i ekspertów.

Załącznik nr 1 – Rekomendowany schemat studium widokowego

1. Studium widokowe dotyczące wprowadzenia fotowoltaiki w obiekcie, obszarze chronionym lub w ich otoczeniu winno uwzględniać następujące elementy:
 - dane wstępne: nazwy, przynależność do zespołu, forma ochrony,
 - lokalizacja, dane administracyjne, oznaczenie obiektu/obszaru na mapie,
 - krótka analiza historyczna obiektów/zespołów czy wsi/miasta znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych (kontekst historyczny),
 - analiza widokowa uwzględniająca dominanty, akcenty, panoramy, znaczące elementy krajobrazu w tym zieleń,
 - mapa z oznaczonymi strefami ochrony widokowej i krajobrazowej,
 - fotografie współczesne.
2. Analiza potwierdza lub neguje neutralność zamierzenia, może też wskazywać na wariantowe rozwiązanie, których wybór pozostawia się do decyzji WKZ.
3. Studium ma służyć uzasadnieniu podjęcia decyzji o dopuszczeniu lub odrzuceniu możliwości montażu instalacji fotowoltaicznej w zabytku w kontekście zrównoważonego rozwoju. Stąd dominująca rola analiz widokowych związanych z możliwymi zmianami warunków postrzegania zabytku w przypadku montażu urządzeń fotowoltaicznych.