

Helena Kisilowska

Uniwersytet Radomski

ORCID: 0000-0003-3671-5457

PARK KULTUROWY JAKO FORMA DECENTRALIZACJI OCHRONY ZABYTEKÓW I OPIEKI NAD ZABYTEKAMI

Wprowadzenie

Park kulturowy jest stosunkowo nową formą ochrony zabytków, stwarzającą gminom możliwość ocalenia cennych walorów krajobrazów kulturowych znajdujących się na ich terenie. W Polsce obecnie funkcjonuje 38 parków kulturowych¹. Wprowadzenie tej obszarowej formy prawnej ochrony do polskiego porządku prawnego ma służyć nie tylko zachowaniu szeroko rozumianego obszaru kulturowego, ale również zabytków nieruchomych charakterystycznych dla lokalnej tradycji budowlanej i osadniczej. Ochrona dziedzictwa kulturowego jest dziś problemem wielopoziomowym, wymagającym nowego spojrzenia. Liczne ograniczenia powodują, że trzeba szukać właściwych instrumentów prawnych, aby chronić wartości ważne dla społeczeństwa². Nie da się chronić wszystkiego w nieograniczonym stopniu. Z drugiej strony trzeba uwzględnić, że zabytki to dobro łatwe do utracenia. Skuteczna ochrona zabytków wymaga, poza aktywnymi działaniami państwa i administracji rządowej, także działalności jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza samorządów gmin jako jednostek najbliższych obywatelom. Demokratyczne państwo prawa musi budować swoje prawo w oparciu o zasady *public governance*, traktując obywateli jako rzeczywistych współgospodarzy i współdecydentów.

W artykule podjęto próbę udowodnienia tezy, że park kulturowy może być efektywną formą prawną decentralizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Należy jednak uwzględnić, że realizowany na poziomie gmin (miast) w Polsce,

¹ Wśród nich są obiekty bardzo duże i istotne dla polskiej kultury, jak np.: Park kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu, Park kulturowy Stare Miasto w Krakowie, Park kulturowy Stare Miasto w Poznaniu, Park kulturowy Historyczne Centrum Warszawy, Park kulturowy Stary Radom czy Park kulturowy obszaru ulicy Krupówki. <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).

² Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 127.

budzi jeszcze aktualnie szereg kontrowersji i wymaga doprecyzowania procedur, które przede wszystkim zwiększą społeczną akceptację konkretnych rozwiązań, oraz jasnych i w pełni czytelnych przepisów prawnych. Konieczne jest też zagwarantowanie rzeczywistych, szerokich konsultacji społecznych oraz odpowiednich zabezpieczeń finansowych, bez których niemożliwa będzie zarówno właściwa ochrona i opieka nad zabytkami, jak i sprawiedliwe rekompensaty dla właścicieli i użytkowników, których prawa i dochody zostaną ograniczone poprzez utworzenie parku kulturowego. Dziedzictwo kulturowe samo się nie ochroni. Potrzebne jest dobre, skuteczne i sprawiedliwe ustawodawstwo, a także wsparcie społeczne, w tym samorządów terytorialnych.

Park kulturowy jako forma ochrony zabytków

Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony zabytków jest w Polsce ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³. Określa ona przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków.

Zgodnie z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ wszyscy obywatele Rzeczypospolitej są zobowiązani „do przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Zabytki są dobrem publicznym, a ich ochrona staje się obowiązkiem państwa i obywateli.

W języku potocznym zabytek to świadectwo przeszłości i działalności ludzkiej, identyfikujące społeczeństwo historyczne i kulturalne⁵. Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, jej część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki albo zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną i naukową.

Formami ochrony zabytków zgodnie z ustawą są: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego⁶.

³ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1292 ze zm. (dalej u.o.z.).

⁴ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, s. 74.

⁶ Art. 7 u.o.z.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Jest to forma prawna ochrony obszarowej, która wprowadza szczególny reżim prawny w zakresie korzystania z terenu objętego ochroną. Uchwała rady gminy tworząca park kulturowy jest aktem prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym na danym terenie.

W doktrynie park kulturowy traktowany jest jak obszar specjalny tworzony w interesie publicznym. Prawną istotą obszaru specjalnego jest wprowadzenie na jego obszarach specjalnych regulacji prawnych mających na celu ochronę wartości, które stanowiły podstawę jego utworzenia⁷. Podkreślane jest też silne powiązanie z *genius loci* – duchem miejsca, który jest nośnikiem wartości, zapewniając odbiorcom dostęp do nich poprzez proces percepcji, i który łączy dziedzictwo materialne i niematerialne⁸.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r.⁹ wskazano, że celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie. Podkreślono, że park kulturowy przedstawia „wartość kulturową, jako określona całość”. Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r.¹⁰ uznano, że „celem uchwały w sprawie parku kulturowego jest ochrona wartości kulturowych określonej, historycznie ukształtowanej przestrzeni jako całości”. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że ochronie podlega przestrzeń otaczająca teren, na którym znajdują się obiekty podlegające często też odrębnej ochronie¹¹.

Park kulturowy przedstawia wartość jako określona całość, ma służyć ochronie zabytkowych nieruchomości charakterystycznych dla lokalnej tradycji. Poza walorami historycznymi, artystycznymi i naukowymi dodatkowym elementem ochrony powinna być tradycja jako nośnik wartości społeczno-kulturowych¹².

Prawne uwarunkowanie tworzenia parków kulturowych

Tworzenie parków kulturowych jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wśród zadań własnych gminy w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym¹³

⁷ Zob. szerzej na ten temat: A. Małkowska, *Park kulturowy jako forma ochrony wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

⁸ Zob. szerzej na ten temat: L. Gryz: *Establishing Cultural Park as Form of Genius Loci (Sprit of Place) Protection*, „Przegląd Prawa Administracyjnego 2005, nr 9, s. 65–75.

⁹ Sygn. II OSK 7/07, LEX nr 334159.

¹⁰ Sygn. II SA/Kr. 480/18, LEX nr 2534647.

¹¹ Przykładowo: wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271.

¹² Zob. szerzej: A. Małkowska: *Park kulturowy...*, s. 752.

¹³ Dz.U. 2024, poz. 1465.

ustawodawca wskazał ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Park kulturowy tworzony jest przez radę gminy w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Opinia nie ma charakteru wiążącego, jednak w doktrynie i orzecznictwie przyjęto, że organ występujący o opinię ma obowiązek przeprowadzić analizę treści opinii i dokonać wnikliwej jej oceny¹⁴. Praktyka potwierdza duże znaczenie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków jako osoby o fachowych kompetencjach.

Skutkiem powołania parku kulturowego jest obowiązek sporządzenia planu ochrony zatwierdzonego przez radę gminy. Ustawodawca nie nadał planowi ochrony formy prawa miejscowego, co w istotny sposób ogranicza jego skuteczność¹⁵. Plan sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego, co nie w pełni, ale w pewnym stopniu stwarza możliwość prawnej ochrony podjętych ustaleń.

Uchwała rady gminy tworząca park kulturowy powinna określać nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia. W orzecznictwie podkreśla się, że mogą to być tylko takie zakazy i ograniczenia, które zostały enumeratywnie określone w ustawie o ochronie zabytków¹⁶. Mogą one dotyczyć tylko: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej i usługowej, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, składowania lub magazynowania odpadów, a także zmiany sposobów korzystania z zabytków nieruchomych znajdujących się na terenie parku. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana potocznie ustawą krajobrazową¹⁷, wprowadziła nowelizację umożliwiającą ustanowienie w uchwale dotyczącej utworzenia parku kulturowego zakazów i ograniczeń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury¹⁸, a także do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ definicje reklamy (art. 2 pkt 16e), tablicy reklamowej

¹⁴ Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004; K. Zeidler, *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 248; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 759/14, LEX nr 1723828.

¹⁵ K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 54.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1487/07, LEX nr 424539; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.

¹⁷ Dz.U. 2015, poz. 774.

¹⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 3a u.o.z.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm.

(art. 2 pkt 16b), urządzenia reklamowego (art. 2 pkt 16c), szyldu (art. 2 pkt 16d) i krajobrazu (art. 2 pkt 16e), co pozytywnie wpłynęło na ograniczenie sytuacji spornych oraz orzecznictwo w przypadku spraw administracyjnych i sądowych.

W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Decyzja dotycząca powołania struktury do zarządzania parkiem kulturowym leży w gestii organu samorządu gminy powołującego park. Powoływane jednostki najczęściej przyjmują formę wydzielonej komórki w urzędzie gminy czy miasta i działają na podstawie jego regulaminu. Inną formą zarządzania parkiem są spółki prawa handlowego lub fundacje²⁰.

Coraz częściej w praktyce pojawiają się parki kulturowe przekraczające granice gmin. Zgodnie z ustawą park taki może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin lub związku gmin, na terenie których park jest tworzony²¹.

Ustawa zapewnia mieszkańcom możliwość składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Rada gminy jest obowiązana ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego. Określa też formę, miejsce i termin składania wniosków. Jest to wyraźny element decentralizacji i samorządności.

Częstym problemem związanym z tworzeniem parków kulturowych przez gminy, poza konfliktem interesu publicznego i prywatnego właścicieli i użytkowników, jest konkurencyjność tej formy ochrony w stosunku do przewidzianych prawem form ochrony przyrody. Cenne kulturowo obszary stanowić mogą jednocześnie tereny wartościowe z przyrodniczego punktu widzenia, a ich ochrona np. w formie rezerwatu przyrody może zawierać ograniczenia sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków²². Powoduje to, że gminy stoją przed bardzo trudnym zadaniem harmonizowania, w myśl zrównoważonego rozwoju, potrzeb ochrony zabytków i ochrony przyrody, a także rozwoju gospodarczego gminy²³.

Sporny wymiar zakazów i ograniczeń na terenie parków kulturowych

Celem administracyjnego prawa materialnego jest przede wszystkim wyznaczenie statusu jednostki. Sądownictwo administracyjne wskazuje wyraźnie na

²⁰ Zob. szerzej na ten temat: Z. Myczkowski, R. Marcinek, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017, s. 34.

²¹ Art. 16 ust. 5 u.o.z.

²² A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 143.

²³ K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 123.

konieczność zgodności decyzji z prawem materialnym²⁴. Dlatego tak istotnym staje się określenie granic praw i obowiązków osób fizycznych i osób prawnych prowadzących działalność usługową i gospodarczą na terenie parku kulturowego, a także osób korzystających z terenu i zabytków na tym terenie, zwłaszcza nieruchomości zabytkowych. Osoby te mogą posiadać różny zakres praw rzeczowych i obligacyjnych, które powinny być właściwie i sprawiedliwie chronione.

Jak słusznie zauważa J. Ślugocki, stanem idealnym byłoby osiągnięcie zgodności w kwestii realizacji interesu publicznego i prywatnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi. W rzeczywistości stale występują w tym kontekście konflikty, i to często właśnie rolą samorządów lokalnych jest szukanie kompromisu i korzystnych rozwiązań²⁵.

Na fakt, że parki kulturowe generują problemy sporne interesu publicznego z interesem mieszkańców, wskazują wcześniejsze badania udokumentowane w literaturze²⁶. Właściciele działek włączonych do obszaru parku kulturowego, których prawa zostały ograniczone w nieproporcjonalnym stopniu, mają na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²⁷ legitymację skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady gminy²⁸. Dlatego też rada gminy ma obowiązek poinformować osoby zainteresowane o planach utworzenia parku kulturowego oraz planowanych zakazach i ograniczeniach. Daje to mieszkańcom możliwość wypowiedzenia się w sprawie już na etapie postępowania administracyjnego²⁹.

Ważne jest, aby argumenty prezentowane przez mieszkańców były rzeczywiście traktowane w sposób odpowiedzialny i rzetelny. Można tu przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r., w którym podkreślono wagę zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem ograniczenia prawa własności nieruchomości jako zabytku nieruchomego³⁰. Właścicielom i posiadaczom należy zapewnić również gwarancje proceduralne, które umożliwią im podjęcie skutecznej polemiki z propozycją ograniczeń. Muszą mieć oni realną możliwość odniesienia się do projektu oraz zgłaszania własnych wniosków dowodowych na okoliczności podważające wnioski organu³¹. Ważny jest czas na przygotowanie wniosków.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2021 r., sygn. II FSK 472/21.

²⁵ J. Ślugocki, *Opieka nad zabytkami nieruchomymi. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 178.

²⁶ Zob. szerzej na ten temat: P. Dzienis, *Triada własności nieruchomości, a instytucja parku kulturowego w Polsce w ujęciu empirycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 38 i n.

²⁷ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 26 września 2023 r., sygn. II OSK 3243/20, LEX nr 3621956.

²⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie...*, komentarz do art. 16.

³⁰ Sygn. P12/18, Legalis.

³¹ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. II SA/LU 1032/23, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2023 r., sygn. VII SA/Wa 2018/18, Legalis.

Sądy dość konsekwentnie stają na stanowisku, że ograniczenia korzystania z parku kulturowego, jeśli mieszczą się w granicach określonych w ustawie, nie stanowią naruszenia prawa własności i równości wobec prawa, ponieważ prawo własności nie ma charakteru absolutnego, a zakazy i ograniczenia są równe dla wszystkich³². W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się jednak, że równość wymaga, aby osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji były traktowane tak samo, a osoby znajdujące się w sytuacji odmiennej – odmiennie. Zakazy i ograniczenia muszą wyraźnie chronić obszar parku kulturowego.

Największym problemem są ograniczenia i zakazy związane z prowadzoną działalnością gospodarczą i usługową, ponieważ mają one wpływ na osiągane dochody i zakres działalności mieszkańców i użytkowników terenów i obiektów objętych reżimem parku kulturowego. W orzecznictwie występuje pogląd, że społeczna gospodarka rynkowa dopuszcza, aby państwo poprzez władzę ustawodawczą i wykonawczą ingerowało w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, co stwarza możliwość, aby organy samorządu zostały wyposażone w prawo wprowadzania takich ograniczeń również w przypadku parku kulturowego. Wprowadzane regulacje nie mogą jednak naruszać konstytucyjnej zasady proporcjonalności³³.

Od dyskrejonalnej oceny lokalnego prawodawcy zależy, jakie kategorie usług, handlu czy produkcji uzna on za kolidujące z wymaganiami ochrony konkretnego parku kulturowego³⁴. Dlatego tak ważne są konsultacje społeczne przed podjęciem decyzji i rzeczywisty dialog z mieszkańcami.

Podstawą obowiązującego w Polsce ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych³⁵. Artykuł 22 Konstytucji RP przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności gospodarczej, ale ograniczenia takie mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy uzasadnia je ważny interes publiczny. Trzeba też podkreślić, że wprowadzenie przepisu rangi ustawowej jako warunku ograniczeń wolności gospodarczej stanowi wymóg bezwzględny, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawa. Artykuł 22 Konstytucji RP należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 31 stanowiącym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo dla wolności

³² Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271; wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. II OSK 3735/18, LEX nr 3248639; wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., sygn. II OSK 207/21, LEX nr 3319519.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX 3022271.

³⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Kr. 480/18, LEX nr 2534647.

³⁵ Art. 20 Konstytucji RP.

i praw innych osób”³⁶. Niezbędna do wprowadzenia ustawowych ograniczeń jest uzasadniona i zgodna z prawem ochrona interesu publicznego. Termin *interes publiczny* należy do kategorii pojęć niedookreślonych (nieostrych), których istnienie doktryna dość powszechnie uważa za konieczne, zwłaszcza w zmieniającej się rzeczywistości.

Trzeba też uwzględnić to, że jeśli pojecie nieostre ma charakter normatywny, to jest prawnie wiążące dla organów administracji publicznej zarówno państwowej, jak i rządowej oraz samorządowej, stosujących prawo. Prawdliwość przyjętej przez organy administracji interpretacji, konkretyzującej znaczenie tego pojęcia w rzeczywistej sprawie, podlega kontroli instancyjnej i sądowej.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcia niedookreślone, takie jak *dobro wspólne* czy *interes publiczny*, podlegają sądowej kontroli legalności. Również, jak podkreśla M. Zdyb, pojęcia *interes publiczny* i *dobro wspólne* były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zwracał on w szczególności uwagę³⁷, że „interes publiczny (dobro wspólne) aby mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw”³⁸. Z jednej strony sądowa kontrola stanowi istotną ochronę praw jednostki, jednak jak już wcześniej podkreślał J.S. Langrod, rodzi to niebezpieczeństwo, że to sądy będą sprawowały władzę w państwie, a ponadto zwiększy się stopień dowolności orzekania.

Doktryna prawa szeroko akcentuje związek interesu publicznego z pojęciem *dobro wspólne*. S. Fundowicz zwraca uwagę na naukę Soboru Watykańskiego II definiującą dobro wspólne jako ogół warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają „osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”. Autor ten podkreśla, że w tak rozumianym dobru wspólnym istotne są trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej, rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności oraz trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku³⁹.

J. Stelmasiak zwraca uwagę, że przez wiele lat w niezwykle istotnej dla obywateli i wspólnot lokalnych polityce ustalania lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska dominował prymat krajowego interesu publicznego o charakterze gospodarczym. Autor ten podkreśla, że w demokratycznym państwie

³⁶ Zob. szerzej na ten temat: H. Kisilowska, *Interes publiczny jako kategoria podstawowa istnienia samorządu* [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010, s. 87–95.

³⁷ Np. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98.

³⁸ M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 207.

³⁹ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654.

prawa konieczne jest uwzględnienie i realizowanie interesu publicznego o zasięgu lokalnym przez samorządy terytorialne⁴⁰. Analogia może tu być wyrażnie istotna w przypadku ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Istotne jest, aby wprowadzane ograniczenia praw i wolności obywatela w przypadku tworzenia parku kulturowego były adekwatne w stosunku do założonej realizacji celu publicznego i rzeczywistej wagi tego celu. Powinny być wystarczające dla osiągnięcia celu, ale równocześnie jak najmniej restrykcyjne. Ważna jest tu proporcjonalność⁴¹.

Sformułowanie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.z. dotyczące możliwości wprowadzenia zakazów i ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności usługowej ma charakter dosyć ogólny. Bardzo często celem wprowadzonych zakazów i ograniczeń jest ochrona ogólnego wrażenia obszaru parku kulturowego, atmosfery, mikroklimatu, komfortu pobytu i zwiedzania oraz możliwości wygodnego poruszania się. I choć sądy w przeważającej większości stoją na stanowisku, że zgodne z obowiązującym prawem są ograniczenia i zakazy prowadzenia takiej działalności, jak: erotyczna, bardzo głośna, zajmująca części chodników, wieszanie banerów i plakatów czy związana z „nagabywaniem” zwiedzających i niekontrolowaną sprzedażą pamiątek i dewocjonaliów⁴², to nie można nie dostrzegać, że niejednokrotnie tego typu zakazy wiążą się z koniecznością zaprzestania działalności gospodarczej lub przeniesienia jej w inne, mniej korzystne miejsce, pojawia się zatem problem odszkodowania.

Kwestia ochrony interesu publicznego w procesie ochrony zabytków musi uwzględniać interes jednostek, w tym chronione konstytucyjnie prawo własności. Konstytucja RP nie hierarchizuje interesów, nakazuje chronić zarówno interes publiczny, jak i indywidualny. Chronić należy i reprezentować *de lege fundamentalis* oba interesy.

W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera art. 17 ust. 2 u.o.z. stanowiący, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń związanych z utworzeniem parku kulturowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴³, czyli przepisy dotyczące odszkodowania lub wykupu, zgodnie z którymi w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna, ale strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego.

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska [analiza administracyjnoprawna]* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Referaty z Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21–23 maja 2001 w Olszanicy*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 429–435.

⁴¹ Zob. szerzej na ten temat: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Blicharz, Warszawa 2017, s. 25 i n.

⁴² Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271.

⁴³ T.j. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm.

Drugą formą rekompensaty jest żądanie wykupu nieruchomości. Podmiotem obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości.

Szczególny problem sporny stanowi w przypadku zakazów i ograniczeń wyliczenie wartości utraconych korzyści, co jest istotne dla prawidłowego obliczenia zarówno odszkodowania, jak i ceny wykupu nieruchomości. Nieprecyzyjność przepisów dotyczących odszkodowania i wykupu zwiększa również nieprecyzyjność art. 17 ust. 2 u.o.z. zawierającego odesłanie *de facto* do dwóch ustaw z dodatkowym określeniem, że przepisy stosuje się „odpowiednio”. Prawidłowe ustalenie zasad odszkodowań i wykupu wymaga konfrontacji trzech ustaw. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁴ art. 133 stanowi, że ustalenie wysokości odszkodowania lub ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach „ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Ustawa nie podaje ani prawidłowej nazwy aktu prawnego, ani artykułów, których dotyczy określona materia. Należy przypuszczać, że chodzi o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵ i jej rozdział 5 *Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości* (art. 128–135). Z art. 134 wynika, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Z kolei art. 135 ust. 4 stanowi, że „przy określaniu wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia”. Jest sprawą oczywistą, że konieczny jest odpowiedni sposób uogólnienia tego typu odszkodowań, ale nie można nie dostrzegać, że w przypadku działalności gospodarczej jest jeszcze bardzo istotny element dochodowy, który w jednostkowych przypadkach jest nieporównywalny, np. rozpoznawalność adresu, stali klienci, sąsiedztwo. Wszystkie te elementy mogą być niemożliwe do odtworzenia w nowych warunkach. Tak samo konieczność zakupu nowych urządzeń i infrastruktury. Elementy te są podnoszone również przy przejmowaniu nieruchomości w związku z budową dużych inwestycji publicznych i powinny być uwzględnione przy obliczaniu wysokości odszkodowania czy wykupu.

Dużo korzystniej byłoby ustanowić precyzyjne przepisy dotyczące odszkodowania, wykupu lub nieruchomości zamiennej w samej u.o.z.

Podsumowanie

Włączając mieszkańców w ochronę zabytków i opiekę nad nimi, ustawodawca wyposażył samorządy lokalne w takie kompetencje, jak tworzenie parków

⁴⁴ T.j. Dz.U. 2025, poz. 647.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1147 ze zm.

kulturowych czy gminna ewidencja zabytków. Są to jednak zarówno prawa, jak i obowiązki.

Szczególnego znaczenia nabiera konieczność zachowania właściwych proporcji i przekonywania mieszkańców do konkretnych rozwiązań, a nie narzucanie zakazów i ograniczeń w stopniu trudnym do zaakceptowania. Ochrona interesu publicznego nie może się odbywać poprzez nadmierne obciążenia niektórych jednostek. Przeczy to konstytucyjnej zasadzie równości.

Samorządy gminne powinny unikać przerzucania odpowiedzialności i kosztów ochrony zabytków i opieki nad nimi na właścicieli i posiadaczy obiektów zabytkowych. Podobnie jest z parkami kulturowymi, w przypadku których należy w proporcjonalnym stopniu ustalać nakazy i zakazy oraz wyliczać rekompensaty. Korzystne byłoby doprecyzowanie art. 17 u.o.z., a także zwiększenie rzeczywistej kontroli społecznej nad procesem tworzenia parku kulturowego. Bardzo ważnym problemem jest zapewnienie na wczesnym etapie procesu osobom, których interes może naruszać utworzenie parku kulturowego, dostępu do informacji oraz możliwości przedstawienia argumentów, które powinny być rozpatrzone w prawnie zabezpieczonym trybie. Konsultacje społeczne powinny być rzeczywiste, a nie tylko formalne.

Nawet najlepsze prawo nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z ochroną nieruchomości zabytkowych. Zmianie ustawodawstwa muszą towarzyszyć zmiany w świadomości społecznej obywateli. Dobre prawo sprzyja realizacji założonych celów, złe wprowadza chaos i powoduje brak zaufania do państwa⁴⁶. Na prawo trzeba patrzeć przez pryzmat funkcji, jakie powinno ono spełniać, aby zaspokoić określone potrzeby społeczne. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku ochrony nieruchomości zabytkowych, gdzie konieczny jest większy udział władz lokalnych oraz większe zrozumienie nieodwracalności strat spowodowanych zaniedbaniami. Parki kulturowe mogą sprzyjać rewitalizacji przestrzeni miejskich, edukacji, wzmocnieniu więzi społecznych i poczucia wartości lokalnych. Mogą też przy prawidłowej ich organizacji wspierać turystykę i lokalnych przedsiębiorców. Mocną stroną parków kulturowych jest możliwość dostosowania prawnych zasad ochrony do warunków lokalnych oraz wykorzystania przez samorządy jeszcze przez najbliższe lata funduszy unijnych na ochronę zabytków.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Małak, Warszawa 2010.

⁴⁶ *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B. Guy-Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 254–259.

- Dzienieś P., *Triada własności nieruchomości a instytucja parku kulturowego w Polsce w ujęciu empirycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Ginter A., Michałak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gryz L., *Establishing Cultural Park as a Form of Genius Loci (Sprit of Place) Protection*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2025, nr 9.
- <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).
- Małkowska A., *Park kulturowy jako forma ochrony wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Myczkowski Z., Marcinek R., Siwek A., *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017.
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy-Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001.
- Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Blicharz, Warszawa 2017.
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkami nieruchomymi. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Stelmasiak J., *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska [analiza administracyjnoprawna]* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Referaty z Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21–23 maja 2001 w Olszanie*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Zeidler K., *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Park kulturowy jest stosunkowo nową obszarową formą ochrony zabytków, skierowaną do samorządów gmin i miast. W artykule podjęto próbę udowodnienia tezy, że park kulturowy może być efektywną formą prawnej decentralizacji ochrony zabytków i opieki nad nimi. Wskazano na nieprecyzyjność ustawodawstwa w art. 16 i 17 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co generuje liczne sytuacje konfliktowe i niepotrzebnie obciąża sądy, na co przytoczono liczne przykłady. Podkreślono, że ochrona interesu publicznego nie może odbywać się poprzez nadmierne obciążenie niektórych jednostek, szczególnie przedsiębiorców i usługodawców, co przeczy konstytucyjnej zasadzie równości. Konieczne jest zachowanie właściwych proporcji i zagwarantowanie odpowiednich zabezpieczeń finansowych. Wymaga to doprecyzowania w ustawie zasad sprawiedliwych rekompensat dla właścicieli i posiadaczy obiektów znajdujących się na obszarze parku kulturowego, których prawa i dochody zostają ograniczone, oraz odpowiedzialnego podejścia rad gmin i miast do zakresu ograniczeń i zakazów. Poprawa ustawodawstwa i procedur stworzy korzystniejsze warunki dla społecznej akceptacji parku kulturowego jako zdecentralizowanej formy ochrony zabytków i opieki nad nimi oraz umożliwi lepsze dostosowanie prawnych zasad ochrony do warunków lokalnych.

Słowa kluczowe: park kulturowy, ochrona zabytków, samorząd gminny

CULTURAL PARK AS A FORM OF DECENTRALIZATION OF MONUMENT PROTECTION AND CARE

Summary

A cultural park is a relatively new area-based form of monument protection aimed at municipal and city governments. The article attempts to prove the thesis that a cultural park can be an effective form of legal decentralization of monument protection and care. The imprecision of the legislation in Art. 16 and 17 of the Law on the Protection and Care of Monuments was pointed out, which generates numerous conflict situations and unnecessarily burdens the courts, for which numerous examples were cited. It was stressed that the protection of the public interest cannot be done by overburdening some individuals, especially entrepreneurs and service providers, which contradicts the constitutional principle of equality. It is necessary to maintain a proper balance and guarantee adequate financial safeguards. This requires clarification in the law of the principles of fair compensation for owners and keepers of objects located in the cultural park area whose rights and income are restricted, and a responsible approach by municipal and city councils to the scope of restrictions and prohibitions. Improved legislation and procedures will create more favorable conditions for public acceptance of the cultural park as a decentralized form of monument protection and care, and will make it possible to better adapt the legal principles of protection to local conditions.

Keywords: cultural park, monument protection, Municipal government