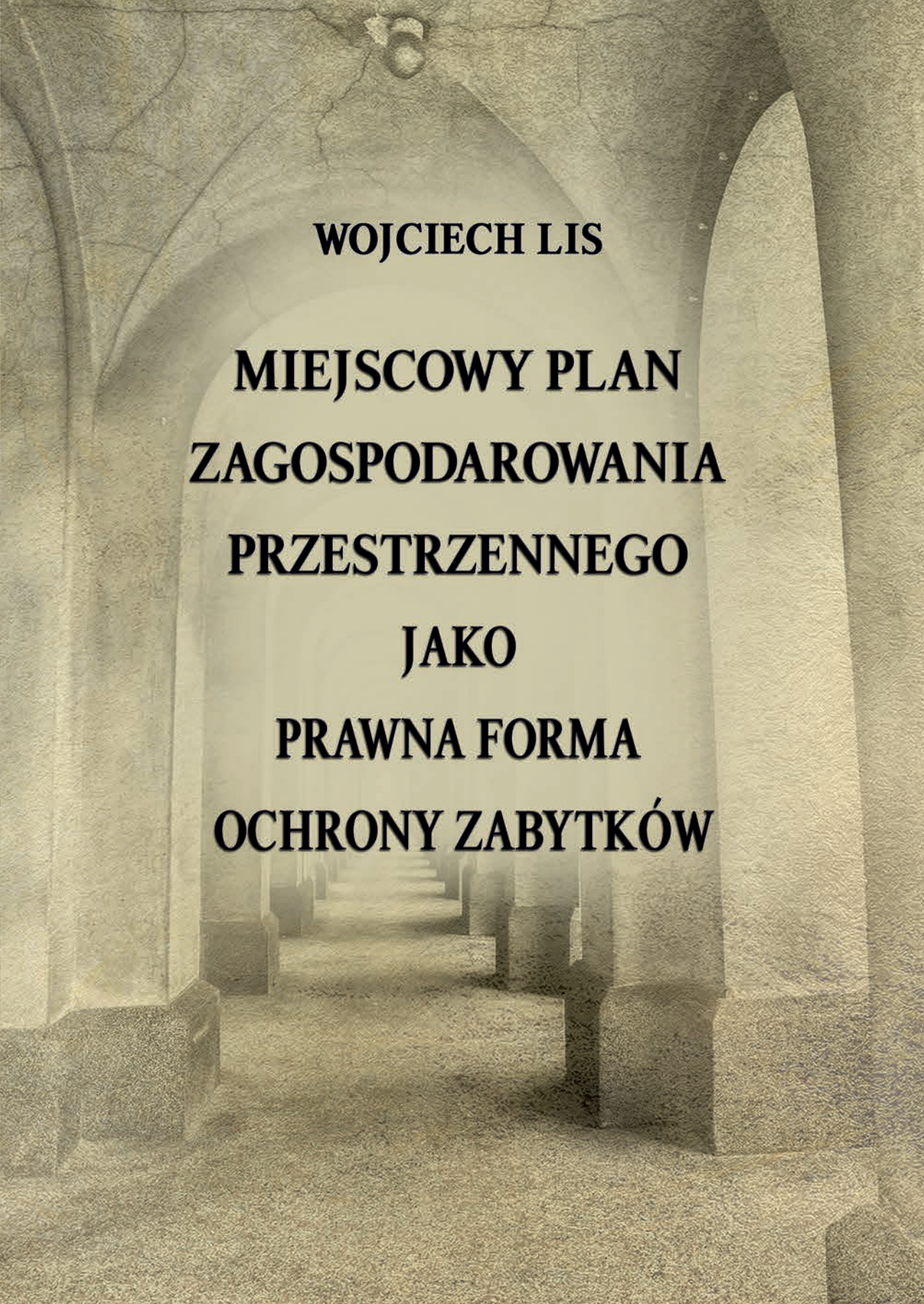




WOJCIECH LIS

**MIEJSCOWY PLAN
ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO
JAKO
PRAWNA FORMA
OCHRONY ZABYTKÓW**

MIEJSCOWY PLAN
ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO
JAKO
PRAWNA FORMA
OCHRONY ZABYTKÓW

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II



WOJCIECH LIS

MIEJSCOWY PLAN
ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO
JAKO
PRAWNA FORMA
OCHRONY ZABYTKÓW

Wydawnictwo KUL
Lublin 2020

Recenzenci
prof. dr hab. Marian Zdyb
dr hab. Kamil Zeidler, prof. UG

Opracowanie redakcyjne
Jacek Jarocki

Adiustacja i korekta
Anna Surendra

Opracowanie komputerowe
Zuzanna Guty

Projekt okładki i stron tytułowych
Dorota Woźniak

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2020
© Copyright by Wojciech Lis, Lublin 2020

ISBN 978-83-8061-835-0

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1 H, 20-708 Lublin
tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812-09-08, e-mail: druk@volumina.pl

Wprowadzenie

Przyjmuje się, że możliwości kreacyjne człowieka są nieograniczone. Kierując się rozumem i chęcią realizacji własnych interesów, oddziałuje on na otoczenie, w którym żyje, dokonując w nim albo przejściowych modyfikacji, albo trwałych zmian, oraz urządza je stosownie do własnych potrzeb i oczekiwań. Wydawałoby się, iż jest to zupełnie normalne, że działanie takie jest konsekwencją przysługującej człowiekowi wolności. Jednakże człowiek, korzystając ze swojej wolności, nie zawsze chce dostrzec i nie zawsze potrafi zrozumieć, że z uwagi na społeczny wymiar jego natury jego wolność ma charakter relacyjny, co znaczy, że jest ograniczona wolnością innych, którzy, również korzystając ze swojej wolności, mogą prezentować odmienną wizję zagospodarowania przestrzeni. Bardzo trudno pogodzić ze sobą wolności przysługujące ludziom, zwłaszcza w tych przypadkach, kiedy chodzi o interes publiczny.

W interesie publicznym leży opieka nad tym wszystkim, co składa się na dziedzictwo kulturowe, w tym również nad zabytkami, przede wszystkim nieruchomymi, które – jako obiekty trwale związane z gruntem, na którym są posadowione – pełnią funkcję strażników pamięci, dokumentują historię danego narodu i jego związki z określonym terytorium, świadczą o wielkości narodu i wyróżniają go spośród innych. Zabytki przeszłości są wielkim skarbem narodowym, stanowią niejako dyplomy szlachectwa, dokumenty arystokracji duchowej, która jest podstawą stopniowania w hierarchii narodów i państw¹. Nie dziwi więc potrzeba objęcia ich szczególną ochroną

¹ S. Tomkowicz, *Reforma konserwatorstwa zabytków sztuki w Galicyi przez Stanisława Tomkowicza*, Kraków 1886, t. 9 [Odbitka z „Przeglądu Powszechnego”], s. 3.

i opieką, tym bardziej że z uwagi na szczególne geopolityczne położenie Polski i związane z nim dziejowe tragedie ich liczba stale się zmniejszała. To, co pozostało z tego ogromnego bogactwa minionych pokoleń, będących świadectwem ponadtysiącletniego dorobku narodu polskiego, wymaga więc szczególnego traktowania, nie tylko ze względu na potrzeby obecnych, ale także przyszłych pokoleń. To ogromne wyzwanie dla władz publicznych, zwłaszcza w kontekście dynamicznych przemian w każdej sferze ludzkiego życia, powodujących zmianę nastawienia człowieka do otoczenia i jego dążenia do wygody, nieraz za wszelką cenę, bez liczenia się z konsekwencjami, bez oglądania się na potrzeby innych, bez poszanowania własnej przeszłości. Konsekwencją tego jest zupełnie przypadkowe, nieprzemyślane i chaotyczne wykorzystywanie przestrzeni, pozbawione wizji perspektywicznego rozwoju i urządzenia jej tak, by zapewnić harmonijne i efektywne współistnienie znajdujących się w niej obiektów oraz pogodzić to z nakazem, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z historycznego dorobku przodków. Na ów dorobek składają się nie tylko wytwory kultury materialnej, ale także środowisko naturalne oraz sama przestrzeń. Kreowanie otoczenia wymaga racjonalnego planowania działań, w tym również tych związanych z kształtowaniem i zagospodarowywaniem przestrzeni w oparciu o zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. W pierwszym rzędzie obowiązek ów spoczywa na samorządzie gminnym, który, wyposażony we władztwo planistyczne, określa przeznaczenie i zasady zagospodarowania swojego terytorium. Służy temu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który powinien stanowić podstawowe narzędzie kształtowania polityki przestrzennej gminy.

Planowanie przestrzenne wiąże się z wieloma istotnymi zagadnieniami, które dotyczą nie tylko wykonywania przez gminę władztwa planistycznego, będącego przejawem upodmiotowienia wspólnoty gminnej, ale też ochrony prawa własności, prawa do zagospodarowania terenu wynikającego z posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, jak również rozumnego, perspektywnie ukierunkowanego wyważania interesu publicznego i interesów indywidualnych. W związku z tym nie może dziwić, że podstawą kształtowania polityki przestrzennej są zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, przenikające cały proces planistyczny, którego celem powinno być zorganizowanie przestrzeni w taki sposób, by w poszanowaniu elementów zastanych zapewnić człowiekowi odpowiednią do aktualnego poziomu rozwoju cywilizacyjnego jakość życia. W tym sensie planowanie przestrzenne jest sztuką kompromisu pomiędzy tym, co stare, i tym, co nowe.

Celem książki jest przedstawienie konfliktu interesu publicznego i interesów prywatnych co do sposobu zagospodarowania przestrzeni traktowanej jako dobro wspólne, ukazanie zależności pomiędzy ochroną zabytków i ochroną przestrzeni, warunkującą ich wzajemną atrakcyjność, podkre-

ślenie konieczności ochrony zabytków nieruchomych w kontekście nieuniknionego rozwoju cywilizacyjnego i będącej jego konsekwencją zmiany sposobu postrzegania i zagospodarowywania przestrzeni, a także uporządkowanie pojęć związanych z ochroną zabytków i kształtowaniem polityki przestrzennej przez samorząd gminny.

Praca dotyczy wąskiego zagadnienia – ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który umożliwia objęcie ochroną tego, co najbardziej wartościowe, co stanowi powód dumy z dokonań przeszłych pokoleń, pomaga uporządkować otaczającą przestrzeń, eliminując z niej przypadkowość i wprowadzanie obiektów, które by ją zakłócały². Ma to istotne znaczenie nie tylko ze względów estetycznych, ale także porządkowych, ekonomicznych czy środowiskowych. Pomimo tego, że tematyka dotycząca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego była już przedmiotem licznych opracowań, dotychczas kwestię tę podejmowano w zupełnie innym kontekście. W dalszym ciągu brakuje zatem pozycji, która przedstawiałby rolę, jaką w ochronie zabytków odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Problematyka ta nie była dotąd przedmiotem odrębnych rozważań. Zamierzeniem autora jest wypełnienie istniejącej luki. Nie jest to zadanie łatwe, zważywszy na to, iż związane z tym zagadnienia niosą wiele niejasności, a powiązanie ich dodatkowo z problemami ochrony zabytków, które także budzą wiele emocji, prowadzi do jeszcze większych komplikacji. Współczesne tendencje, prowadzące do pogłębiania zjawiska chaosu przestrzennego, uzasadniają konieczność wyeksponowania zagadnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako odrębnego przedmiotu badań. Ważne jest, by móc udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące tego, jak w rzeczywistości wygląda ochrona zabytków nieruchomych na poziomie gminy, czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego spełniają pokładane w nich nadzieje, z jakimi problemami spotykają się organy gminy i właściciele zabytków nieruchomych oraz jakie są konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wymiarze indywidualnym i zbiorowym.

Podstawę opracowania tych zagadnień stanowią przede wszystkim źródła zastane – akty normatywne, literatura przedmiotu i orzecznictwo sądowe, a także badania własne, dotyczące istoty i zadań samorządu terytorialnego oraz ochrony zabytków, przeprowadzone w ramach realizacji projektu naukowego pt. „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków” (nr rej. 2015/19/B/HS5/02525), którego fundatorem badań jest Narodowe Centrum Nauki.

² W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 19.

Książka składa się z trzech rozdziałów, z których pierwszy dotyczy ochrony zabytków, kolejny – istoty samorządu terytorialnego i zadań gminy w zakresie ochrony zabytków, ostatni zaś – zagadnień związanych z ochroną zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W rozdziale pierwszym skoncentrowano się na ochronie zabytków stanowiących dobro wspólne, źródło tożsamości narodowej, element przestrzeni, determinujący sposób jej zagospodarowania. Przedmiotem rozważań prowadzonych w rozdziale drugim jest samorząd terytorialny, stanowiący część systemu politycznego państwa, wykonujący przypisane mu zadania publiczne samodzielnie, w tym w zakresie ładu przestrzennego i ochrony zabytków. Na rozdział trzeci składają się treści dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym jako samodzielnej formy ochrony zabytków. Określona w taki sposób struktura książki pozwala na przedstawienie zagadnienia wskazanego w jej tytule w sposób kompleksowy, z ukazaniem różnych czynników oddziałujących na sposób traktowania zabytków nieruchomych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że bez uwzględnienia powiązań przestrzennych i cech fizjograficznych jednostkowa ochrona zabytków jest obecnie skazana na niepowodzenie, niezależnie od nakładów i środków technicznych przeznaczonych na wykonawstwo konserwatorskie³.

Mimo starań książka nie wyczerpuje wszystkich zagadnień związanych z ochroną zabytków i rolę, jaką w tym zakresie odgrywa samorząd gminny; stanowi zaledwie przyczynek do bardziej pogłębionych studiów. Wskazuje jednak na potrzebę ochrony zabytków w procesie racjonalnego zagospodarowywania przestrzeni w taki sposób, by możliwe było pogodzenie znajdujących się w niej wytworów przeszłości z osiągnięciami teraźniejszości i otwarcie jej na wyzwania przyszłości.

³ J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 289.

Rozdział I

Ochrona zabytków

1. Pojęcie zabytku

1.1. Wartość kultury i dziedzictwa narodowego

Jednym z wymiarów funkcjonowania człowieka jest szeroko rozumiana kultura, która współtworzy dziedzictwo kulturowe narodu i wzbogaca je o kolejne wytwory ludzkiej kreatywności, by następnie jako część tego dziedzictwa stać się czynnikiem kulturotwórczym. Kultura należy do podstawowych czynników integrujących naród, konstytuujących jego tożsamość i jednocześnie odróżniających go od innych. Każdy naród stara się kultywować, chronić i rozwijać istotne dla niego wartości oraz pamięć o swojej przeszłości, które stanowią fundament, na którym powstaje przeświadczenie o jego odrębności wobec obcych, wyjątkowości oraz poczucie przynależności do konkretnej zbiorowości. Kultura wraz z całym swoim bogactwem bardzo silnie oddziałuje na wyobraźnię i emocje każdego, pobudzając aktywność i osobistą wrażliwość, determinując postawy i wpływając na kierunek przedsięwziętych inicjatyw¹. Kultura właściwa jest tylko człowiekowi jako istocie rozumnej, zdolnej do tworzenia i odczuwania emocji. „Kultura jest powiązana i funkcjonuje w ramach zbiorowości ludzkiej. Jej ciągłość jest gwarantem ciągłości tej zbiorowości. Z jednej strony, to człowiek tworzy i pielęgnuje kulturę, a z drugiej, to kultura organizuje życie człowieka”². Ta zależność determinuje działalność człowieka w wymiarze jednostkowym i zbiorowym, kształtuje jego postawy i zachowania.

Kształtowanie kultury jest długotrwałym i złożonym procesem, wymagającym osobistego zaangażowania i twórczego wysiłku, nie jest zatem wytworem chwili czy przejściową modą; pomimo tego, że oddziałują na jej

¹ W. Lis, *Protecting Polish cultural security and heritage in the context of globalisation*, „Studium Vilnense A” 2016, vol. 13, p. 81.

² A.W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013, s. 41.

kształt, to jednak go nie przesądzają. Wyniki tego procesu są pielęgnowane i przekazywane z pokolenia na pokolenie, stanowiąc podstawę i punkt odniesienia dla wszelkich działań. Kultura, obejmująca zarówno wytwory materialne, jak i wartości duchowe, identyfikuje człowieka z określonym miejscem i zamieszkującą je zbiorowością ludzką, określając tym samym w widoczny sposób terytorium państwa (kultura materialna) i organizując życie ludzi na owym terytorium (kultura niematerialna)³. Dzięki temu przesądza o tożsamości kulturowej zbiorowości, która zamieszkuje to terytorium albo przynajmniej identyfikuje się z jego mieszkańcami.

Naród wyraża się poprzez kulturę w pozostawianych przez siebie wytworach, będących świadectwem ludzkiego geniuszu i ciężkiej pracy, które stanowią swoisty ślad kulturowy jego obecności na określonym terytorium. To one kształtują i utrwalają tożsamość narodową, są punktem odniesienia i elementem integrującym członków narodu bez względu na miejsce ich zamieszkania⁴. Tożsamość narodowa zapewnia poczucie odrębności wobec innych narodów i zdolność do samookreślenia się. Obejmuje wiele różnych czynników, pośród których decydującą rolę odgrywa kultura, która stanowi fundament tożsamości narodowej, z kolei ta determinuje kierunki rozwoju i kształt tego wszystkiego, co składa się na bogactwo kulturowe narodu. Kultura wyodrębnia nas jako naród. Ona stanowi o nas przez cały ciąg dziejów. Stanowi bardziej niż siła materialna. Bardziej nawet niż granice polityczne⁵. „Kultura jest dla narodu życiodajna, jest ostoją jego suwerenności duchowej i jego tożsamości, to znaczy wierności sobie, gdy chodzi o pryncypia, stałości w zmienności, w bezustannym procesie zmian. Odejście od dziedzictwa narodowego i tradycji znaczyłoby depolonizację”⁶.

Pojęcie tożsamości wywodzi się z angielskiego *identity*, oznaczającego utożsamianie się (z kimś) lub ściśle powiązanie (z czymś)⁷. Implikuje ono zarazem wspólność lub podobieństwo oraz odrębność lub inność⁸. Tożsamość jest „esencją” wspólnoty narodowej, ukazującej jej istotę i unikatowy

³ Tamże, s. 48.

⁴ W. Lis, *Problem ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, „Studia Polonijne” 2017, t. 38, s. 115.

⁵ Jan Paweł II, *Przemówienie do młodzieży zgromadzonej na Wzgórzu Lecha w Gnieźnie 3 czerwca 1979 r.*, <https://ekai.pl/dokumenty/przemowienie-do-mlodziezy-zgromadzonej-na-wzgorzu-lecha/>, dostęp: 28 grudnia 2019 r.

⁶ M. Rokosz, „*Ojczyzna to jest dziedzictwo*”. Kilka luźnych uwag o dziedzictwie kulturowym Polski, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015, s. 52.

⁷ K. Łastawski, *Polskość w Europie. Polska tożsamość narodowa w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004, s. 11.

⁸ C. Taylor, *Źródła współczesnej tożsamości*, A. Pawelec (tłum.), [w:] *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, K. Michalski (red.), Kraków 1995, s. 15.

charakter wśród innych narodów⁹. Tożsamość narodu polskiego kształtowała się przez stulecia pod wpływem kultury śródziemnomorskiej, wzbogaconej elementami kultury bizantyjskiej, co wynikało z sytuacji geopolitycznej Polski – położenia w centrum Europy, czego konsekwencją było naturalne ścieranie się i przenikanie kultur Wschodu i Zachodu. Doskonałym tego przykładem jest Kaplica Trójcy Świętej na zamku lubelskim, która zespala gotycką architekturę z bizantyjską polichromią wnętrza, co czyni z niej zabytek unikatowy w skali światowej.

Wytwory materialne, jak i wartości duchowe, składają się na dziedzictwo kulturowe; to pojęcie, które nie posiada ani definicji legalnej, ani jednej powszechnie uznanej definicji doktrynalnej, jednak charakteryzuje naród, stanowiąc jego dobro wspólne. Dziedzictwo to tworzą elementy, które zostały uznane za wyjątkowo cenne, a więc i godne ochrony, dzięki czemu przetrwały do chwili obecnej. Na płaszczyźnie leksykalnej dziedzictwo rozumiane jest przeważnie jako scheda lub spuścizna. Kojarzy się zatem z majątkiem ruchomym lub nieruchomym, przejętym jako spadek, lub z uprawnieniem do przejęcia spadku¹⁰. Dziedzictwo jest więc tym, co się dziedziczy, co przechodzi z pokolenia na pokolenie¹¹. Mając to na uwadze, można przyjąć, że dziedzictwo kulturowe obejmuje swoim zakresem cały „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętnienia wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”¹². Dziedzictwo kulturowe obejmuje zatem dorobek materialny i niematerialny wytworzony przez członków narodu, gdziekolwiek by się znajdowali. Na dorobek materialny składają się przede wszystkim zabytki ruchome i nieruchome, z kolei na dorobek niematerialny: historia, język, obyczaje i zwyczaje, religia, muzyka. Dorobek materialny i niematerialny przenika się ze sobą, wzmacniając przez to siłę oddziaływania na jego odbiorców. Dzięki temu ludzie identyfikujący się jako członkowie narodu w zetknięciu się z tym wszystkim,

⁹ K. Koseła, *Polak i katolik. Splątana tożsamość*, Warszawa 2003, s. 45; Z. Bokszański, *Tożsamość zbiorowa*, Warszawa 2005, s. 58.

¹⁰ Zob. *Dziedzictwo*, [w:] *Słownik języka polskiego*, t. 1, M. Szymczak (red.), Warszawa 1993, s. 498.

¹¹ Zob. *Dziedzictwo*, [w:] *Słownik poprawnej polszczyzny*, W. Doroszewski (red.), Warszawa 1993, s. 142.

¹² J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 50.

co składa się na dziedzictwo kulturowe, potrafią je kontemplować, głębiej przeżywać, dostrzegać więcej, rozumieć prawdy niewypowiedziane, umieją się z nim utożsamiać. W ten sposób wytwory kultury materialnej i niematerialnej zyskują wartość symboliczną, stając się znakami rozpoznawczymi konkretnej społeczności¹³.

Z kolei przez polskie dziedzictwo kulturowe należy rozumieć to wszystko, co zostało wytworzone przez przedstawicieli narodu polskiego (rozumianego w sensie politycznym) albo pod wpływem kultury polskiej, która odgrywała rolę dominującą w wielonarodowym państwie i która była chętnie przejmowana oraz rozwijana przez przedstawicieli innych narodów (rozumianych w sensie etnicznym) zamieszkujących ziemię Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich okresach jej istnienia¹⁴. Oczywiście jest, że tworzone było ono przez wieki dzięki współistnieniu i wzajemnym przenikaniu się, nie zaś w izolacji.

Ochrona kultury i dziedzictwa kulturowego zagwarantowana jest w wielu aktach prawa krajowego i międzynarodowego. Na poziomie krajowym zapewnia ją Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵, która jest najwyższym prawem. Odwołanie się do kultury i dziedzictwa kulturowego znajduje się już na samym jej początku w uroczystym wstępie (preambule), w którym wyrażona została wdzięczność przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach. Mając to na uwadze, prawodawca zobowiązuje obywateli (tworzących naród polski w sensie politycznym) do tego, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku narodu polskiego i co składa się na dobro wspólne. Takie sformułowanie pozwala objąć swoim zakresem wszystko, co przez wieki zostało wytworzone przez przedstawicieli narodów zamieszkujących historyczne ziemię Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że wartości wyrażone w owym uroczystym wstępie, zwanym preambułą, uznawane za podstawy aksjologiczne systemu prawa, mają fundamentalne znaczenie, ponieważ wyznaczają kierunki działania ustawodawcy oraz sposób interpretacji tworzonych przez niego norm prawnych, a tym samym stanowią podstawę całego porządku prawnego państwa.

Strzeżenie dziedzictwa kulturowego wymaga przedsięwzięcia działań na tyle skutecznych, by przynosiły określone przez prawodawcę rezultaty. Obo-

¹³ W. Lis, *Nauka i kultura jako podstawowe determinanty kształtowania i ochrony tożsamości narodowej. Kilka uwag w kontekście 100. rocznicy odzyskania niepodległości Polski*, „Studium Vilmense A” 2019, vol. 16, p. 58.

¹⁴ W. Lis, *Problem ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, „Studia Polonijne” 2017, t. 38, s. 116.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

wiązek strzeżenia dziedzictwa kulturowego to wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczących o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiących zaczyn dalszego rozwoju¹⁶. Strzeżenie tego dziedzictwa jest wyrazem wdzięczności wobec przodków za pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w wartościach chrześcijańskich, która jest źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

Gwarancje te zostały potwierdzone w kolejnych artykułach Konstytucji RP – w art. 5: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹⁷; w art. 6: „1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. 2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Zapewnienie dostępu do dóbr kultury stanowi odpowiedź władz publicznych na potrzebę społeczną przynależności do narodu polskiego. W praktyce oznacza to podniesienie kwestii ochrony dziedzictwa narodowego do rangi jednego z najistotniejszych celów i funkcji państwa. Dopełnieniem tych gwarancji jest wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, a także wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73), którymi są m.in. zabytki, jak również prawo mniejszości narodowych i etnicznych do zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, ochrona tożsamości w aspekcie instytucjonalnym i proceduralnym (art. 35). Ta wolność nie jest jednak bezgraniczna, ograniczają ją bowiem warunki związane z ochroną i zachowaniem zabytków, jak również prawa innych osób, włączając w to najszersze prawo podmiotowe, jakim jest prawo własności¹⁸. Celem wszystkich tych przepisów jest ochrona dziedzictwa narodowego przed zniszczeniem bądź uszczupleniem go dla zapewnienia możliwości korzystania z przedstawianych przez nie walorów nie tylko obecnym, ale i przyszłym pokoleniom.

Zadania związane z ochroną dziedzictwa narodowego w pierwszej kolejności spoczywają na państwie, co oznacza, że *de facto* odpowiada za nie cały

¹⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

¹⁷ Wynika stąd konieczność harmonizowania ochrony zabytków z innymi zasadami, normami i wartościami.

¹⁸ K. Zeidler, *Rozdział 1. Zagadnienia systemowe, [w:] Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalaszińska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 21.

aparatu administracji państwowej. Strzeżenie zabytków to działalność państwa, która również wpisuje się w działanie na rzecz dobra wspólnego. Dobro wspólne jest wartością zbiorową, wynikającą z natury człowieka i obejmującą doskonałość wielości osób, którą osiągnąć w życiu wspólnym i wzajemnym współdziałaniu poprzez korzystanie z instytucji społecznych¹⁹. Kategoria dobra wspólnego odnosi się do różnych przejawów życia ponadjednostkowego, wynika ze wspólnotowego charakteru istnienia człowieka, zasadza się na solidaryzmie społecznym i zakłada konieczność współdziałania ukierunkowanego prospektywnie. Obowiązek troski o dobro wspólne oznacza, że wszyscy obywatele są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego²⁰. Troska o dobro wspólne oznacza postępowanie obywatela oparte na zasadach poszanowania wartości, zasad, praw i wolności innych osób, spełnianie legalnie nałożonych obowiązków przy jednoczesnym dążeniu do realizacji celów uniwersalnych, ogólnych²¹. Nie dziwi więc nałożony na obywatela polskiego obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji RP)²². W konsekwencji wszyscy są zobowiązani do ochrony dziedzictwa narodowego jako dobra o wartości uniwersalnej i ponadczasowej. Wynikający z idei dobra wspólnego solidaryzm społeczny dotyczy sytuacji, kiedy dysponent zabytku musi liczyć się z tym, że obiekt znajdujący się w jego dyspozycji ma znaczenie nie tylko dla niego samego, natomiast wspólnota państwowa musi brać pod uwagę konieczność solidarnego ponoszenia kosztów utrzymania takiego zabytku. Wynika to z charakteru obowiązków nałożonych na właściciela (posiadacza) zabytku, znacznie przekraczających obowiązki właściciela (posiadacza) rzeczy, która zabytkiem nie jest²³.

Postanowienia konstytucyjne gwarantują zachowanie tego wszystkiego, co składa się na dziedzictwo kulturowe, możliwość zapoznawania się z ma-

¹⁹ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001, s. 239–240.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

²¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 82. Uwaga IV, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 147.

²² Pojęcie wierności należy utożsamiać z takim zachowaniem się obywatela, które polega na powstrzymaniu się od działań mogących przynieść szkodę państwu jako całości, lub takich działań, które mogą zaszkodzić poszczególnym interesom państwa. Obywatel przy realizacji tego obowiązku może przyjmować postawę bierną – oznaczającą powstrzymanie się od działań noszących znamiona naruszające wierność państwu, ale może przyjmować również postawę czynną, gdy przeciwstawia się działaniom innych podmiotów, które godzą w obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy podejmuje wszelkie inicjatywy w celu urzeczywistnienia dobra wspólnego; B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 82. Uwaga II, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 147.

²³ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 86.

terialnym i duchowym dziedzictwem kulturowym, dostępu i korzystania z niego przez wszystkich zainteresowanych, a także twórczego rozwijania go i wzbogacania o nowe osiągnięcia. Dzięki temu dziedzictwo kulturowe przekazywane z pokolenia na pokolenie określa naszą tożsamość i gwarantuje zachowanie ciągłości międzypokoleniowej²⁴. Na marginesie należy dodać, że Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem „dziedzictwo kulturowe”, tylko wyrażeniami o charakterze synonimicznym – „dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2) oraz zawierające się w jego ramach pojęcia o węższym zakresie przedmiotowym – „dobra kultury” (art. 6 ust. 1 i art. 73), „dziedzictwo narodowe” (art. 5) oraz „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2)²⁵. Z treści przytoczonych przepisów wynika też, że w terminologii zastosowanej w Konstytucji RP na pierwszy plan wysuwa się podmiotowy wymiar pojęcia dziedzictwa, ograniczony do dziedzictwa narodowego. Skoro tak, to należy przyjąć szerokie rozumienie narodu polskiego i objąć nim wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na pochodzenie narodowe i etniczne. Wynika stąd, że dziedzictwo narodowe nie może zostać ograniczone wyłącznie do zbioru nacjonalistycznych pamiątek, ale należy mu nadać szersze znaczenie i objąć nim dziedzictwa narodów wchodzących w skład wielowiekowej historii Polski. Chodzi bowiem o materialną i niematerialną spuściznę nie tylko Polaków, ale wszystkich narodów, które na przestrzeni wieków zamieszkiwały ziemie Państwa Polskiego i wniosły wkład w jego rozwój²⁶. W świetle gwarancji konstytucyjnych nie budzi to żadnych wątpliwości. Niemniej jednak nie można utożsamiać dziedzictwa narodowego, nawet w szerokim ujęciu, z dziedzictwem kulturowym, które obejmuje także to, co zostało wytworzone przez najeźdźców albo na ich polecenie, czego najlepszym przykładem są niemieckie obozy koncentracyjne zlokalizowane na ziemiach okupowanej Polski w czasie II wojny światowej czy Pałac Kultury i Nauki – symbol radzieckiej dominacji nad Polską. Nie sposób uznać za część dziedzictwa narodowego czegoś, co zostało narodo- wi narzucone, z czym się nie identyfikuje, bo nie uznaje za swoje. „Nie ma dziedzictwa bez świadomości dziedzictwa”²⁷. Mając powyższe na uwadze, można wyróżnić narodowe zabytki kultury i pozostałe zabytki kultury.

Odrębnym problemem jest zagadnienie ochrony dziedzictwa Ziemi Odzyskanych. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla określenia podmiotowego

²⁴ W. Lis, *Protecting Polish cultural security and heritage in the context of globalisation*, „Studium Vilmense A” 2016, vol. 13, p. 82.

²⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 17–18.

²⁶ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 255.

²⁷ K. Pomian, *Narodziny i przemiany dziedzictwa europejskiego*, [w:] *Sploty kultury*, N. Dołowy-Rybińska, A. Gronowska, A. Karpowicz, I. Piotrowski, P. Rodak (red.), Warszawa 2010, s. 38.

zakresu ochrony dziedzictwa. W pierwszych latach po II wojnie światowej przyjmowano często postawę selektywnego podejścia do problematyki tego dziedzictwa, uznając w szczególności za niewłaściwe obejmowanie ochroną „zabytków poniemieckich” lub wręcz udzielając przyzwolenia na ich dewastację. Symptomatyczny jest chociażby fakt, że żadna rezydencja poniemiecka (pałac czy dwór) nie została przeznaczona na cele muzealne lub kulturalne²⁸. W kontekście zobowiązań międzynarodowych dotyczących problemów ochrony światowego dziedzictwa kulturowego narodowemu dorobkowi w sferze dziedzictwa kulturowego należy nadać szersze znaczenie, niż wynika to z postanowień Konstytucji RP, i objąć nim także materialną i niematerialną spuściznę wszystkich narodów, które na przestrzeni dziejów wniosły wkład w rozwój Państwa Polskiego²⁹. Zgadzając się z tym co do istoty, należy podkreślić, że z przytoczonych wyżej postanowień Konstytucji RP taki właśnie obowiązek wynika.

Wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji RP, określającego podstawowe zadania państwa, wskazuje, że ustrojodawca pojęcie „strzeże”, jak i wymiennie stosowane pojęcie „zapewnia”, rozumie w sposób szeroki, obejmując nim wszelkie formy działania państwa. Nie chodzi zatem jedynie o używanie środków prawnych w postaci zakazów i nakazów, ale także o możliwość lub obowiązek używania również innych środków służących zachowaniu tego wszystkiego, co składa się na materialny i duchowy dorobek stanowiący dziedzictwo narodowe. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie to będzie realizowane, decyduje jego charakter oraz wynikające z przepisów Konstytucji RP ograniczenia działań władzy publicznej. Państwo, realizując zadania strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje bowiem różnorodnym instrumentarium, ale jednocześnie jednak musi uwzględniać ograniczenia jego władztwa, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw człowieka i obywatela³⁰. Z tym że zachowanie najcenniejszych obiektów dziedzictwa kulturowego nie jest tylko sprawą właścicieli tych obiektów lub państw, na których terytoriach się znajdują, bowiem niezależnie od szczególnych praw i obowiązków tych właścicieli i państw dziedzictwo to stanowi dobro całej ludzkości³¹.

²⁸ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 18-19.

²⁹ P. Dobosz, *Znaczenie pojęcia dziedzictwa kulturowego dla działań polskiej administracji publicznej wobec integracji europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, J. Sługocki (red.), Szczecin 2003, s. 317.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

³¹ A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 9.

1.2. Definicja legalna i klasyfikacja zabytków

Najważniejszymi dobrami dziedzictwa kulturowego są zabytki. W języku potocznym zabytek oznacza starą i cenną rzecz lub budowlę. Według Jana Pruszyńskiego zabytek to „świadectwo działalności ludzkiej dokumentujące przeszłość, a przy tym identyfikujące społeczeństwo kulturalnie, politycznie i historycznie (współtworzące jego tożsamość)”³². Jednak nie wszystko, co stanowi świadectwo minionych pokoleń, zostało uznane za zabytek, co oznacza, że jest on czymś więcej niż tylko rzeczą pochodzącą z minionych epok. Bardzo trafnie ujął to Aleksander Gieysztor, według którego zabytek to rzecz miniona wrośnięta w pamięć i czas współczesny, choć przecież nie wszystkie dawne obiekty stają się zabytkami, a jedynie te, które człowiek wprowadza do swojego systemu wartości, w który wbudowana jest potrzeba historii i świadomość, że jest ona niezbędnym składnikiem współczesnej kultury³³.

Definicję legalną zabytku zawiera ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁴, która jest podstawowym aktem normatywnym odnoszącym się do ochrony zabytków. Ustawa określa 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 (art. 1 u.o.z.). Zgodnie z wolą prawodawcy, wyrażoną w art. 3 ust. 1 u.o.z., zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Kryteria wartościujące, w postaci wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, zapewniają definicji zabytku elastyczność, przez co zachowuje swoją aktualność pomimo upływu czasu, zmieniających się kanonów sztuki czy ustaleń naukowych. Oprócz tego wyróżnia on zabytek archeologiczny, którym jest zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów, albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem (art. 3 ust. 4 u.o.z.). Wynika stąd, że zabytek archeologiczny, obok kryteriów

³² J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 143.

³³ A. Gieysztor, *O dziedzictwie kultury*, Warszawa 2000, s. 157–158.

³⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 282 (dalej: u.o.z.).

wskazanych w art. 3 ust. 4 u.o.z., musi jednocześnie posiadać cechy zabytku określone w art. 3 ust. 1 u.o.z. Prawodawca nadał pojęciu zabytku charakter materialny, dzięki czemu jest on stosunkowo łatwy do zidentyfikowania. Inaczej mówiąc, o uznaniu danego obiektu za zabytek przesądza stan faktyczny, a nie decyzja organu administracji publicznej. W konsekwencji zabytkiem może być także obiekt nieobjęty żadną prawną formą ochrony.

Z ustawy wynika zatem, że o zaliczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomych, ich części lub zespołów do zabytku, a w konsekwencji – o objęciu ich ochroną prawną – decyduje, po pierwsze, kryterium materialne – efekt, czyli rezultat działalności człowieka³⁵; po drugie, kryterium czasu – ma być świadectwem minionej epoki bądź zdarzenia³⁶; po trzecie, kryterium wartości – interes społeczny, który wynika z wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. By uznać dany obiekt za zabytek, określone w taki sposób kryteria muszą wystąpić łącznie, co powoduje, że przedmiot ochrony jest bardzo szeroki. Ostatecznie zatem o tym, czy dany obiekt powinien zostać uznany za zabytek i objęty ochroną prawną, będzie decydował fakt, czy jego zachowanie leży w interesie społecznym oraz czy posiada on chociażby jedną z wyżej wymienionych wartości³⁷.

W języku polskim pod pojęciem wartości rozumie się m.in. cechę tego, co jest dobre pod jakimś względem; przedmioty, zjawiska itp. mające duże znaczenie; cechę stanowiącą o nieprzeciętnych walorach czegoś lub kogoś; ważność; znaczenie³⁸. W nauce prawa pod pojęciem wartości rozumie się to, co godne jest, by o to zabiegać; to, co stanowi cel ludzkich pożądań lub dążeń albo – innymi słowy – to, co w istotnym stopniu bierze się pod uwagę przy podejmowaniu decyzji praktycznych³⁹. Wartość historyczna obiektu jest oceniana przez pryzmat jego walorów dokumentacyjnych dla określonych zdarzeń historycznych – im ważniejsza jest kwestia, którą dokumentuje dany obiekt, tym większa jest jego wartość historyczna. Wartość artystyczna obiektu oceniana jest przez ustalenie, czy obiekt stanowi dzieło sztuki, tzn.

³⁵ Zabytek musi należeć do świata kultury, który tradycyjnie odróżnia się od świata natury, będącego światem wytworów przyrody; musi być dziełem człowieka lub być związany z jego działalnością; zob. K. Zeidler, *Rozdział I. Zagadnienia systemowe*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasinska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 24.

³⁶ Nie można z góry określić jednoznacznych granic „dawności” decydującej o zabytkowości danego obiektu. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria selekcji uznania danego obiektu za zabytek ulegają zastrzeżeniu w miarę zbliżania się do współczesności. Pewne jest też, że im odleglejsza przeszłość, tym mniej pozostaje zabytków.

³⁷ M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawnokryminalistyczna*, Warszawa 2010, s. 20.

³⁸ L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniewska, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 1121.

³⁹ R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 178.

czy oprócz funkcji użytkowych zawiera w sobie element piękna postrzegany przez przeciętnego odbiorcę. Wartość naukowa określana jest na podstawie aktualnej naukowej oceny danego obiektu⁴⁰. Pojęcia te znacznie precyzyjniej zdefiniował J. Pruszyński, według którego „wartość historyczna mająca podstawowe znaczenie dla oceny zabytku to znaczenie zabytku jako dokumentu znaczącego dla dowodzenia prawd historycznych i ilustracji przeszłości, weryfikującego ją i/lub upamiętniającego jej konkretne wydarzenia i osobistości. Jest ona wykładnikiem pamięci o czasach i ludziach”⁴¹. Z kolei dla określenia wartości artystycznej nie wystarczy ani dobry gust, ani znajomość stylów, kierunków, szkół, warsztatów czy tym bardziej poglądów panujących na światowych rynkach sztuki. Wartość artystyczna odwołuje się do emocji: indywidualnego odczuwania piękna i jego odbioru⁴². Wartość naukowa to znaczenie konkretnych obiektów i zjawisk dla badań naukowych. Badania takie mogą dotyczyć charakteru historycznego przedmiotu, osoby jego twórcy, poszukiwań dokumentujących rozwój kulturalny i społeczny, rozwoju techniki kultury materialnej, przyczyn niszczenia i metod ochrony, przy czym postęp nauki powoduje rozszerzanie badań naukowych na problemy uprzednio naukowo niepostrzegane⁴³. Wynika stąd, że uznanie danego obiektu za zabytek poprzedza proces jego oceniania, czyli wartościowania, pod kątem posiadania wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. O posiadaniu takiej wartości przesądzają elementy indywidualne ocenianego obiektu oraz interes społeczny, który podkreśla społeczny wymiar chronionej wartości. Interes społeczny stanowi korzyść, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie danego obiektu⁴⁴. Wartości charakteryzujące zabytek mogą występować łącznie lub każda z osobna. Ważne jest, by wartość istniała w takim natężeniu, by zachowanie danego obiektu było istotne z punktu widzenia interesu społecznego. W interesie społecznym leży bowiem ochrona obiektów zabytkowych oraz niedopuszczenie do naruszenia ich autentycznej substancji, historycznej formy architektonicznej i walorów artystycznych.

Oceny danego obiektu pod kątem posiadania wartości historycznej, artystycznej lub naukowej w pierwszej kolejności dokonuje dysponent zabytku. Wartościowanie takie mieści się w zakresie swobodnej oceny stanu faktycznego, dopuszczalnej ze względu na użycie w definicji legalnej zabytku pojęć niedookreślonych i nieostrych. Przeprowadzone wartościowanie

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 1985/17, LEX nr 2514216.

⁴¹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 93.

⁴² Tamże, s. 96–97.

⁴³ Tamże, s. 100.

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 1985/17, LEX nr 2514216.

znajduje odzwierciedlenie w decyzji o objęciu ochroną prawną w ramach jednej z prawnych form ochrony zabytków określonych z art. 7 u.o.z. Najskuteczniejszą z nich jest wpis do rejestru zabytków. W decyzji o wpisie do rejestru zabytków organ ochrony zabytków wskazuje, jakie kryteria wziął pod uwagę i jakich ocen dokonał na ich podstawie⁴⁵. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma charakter konstytutywny: z chwilą jej wydania dany obiekt zostaje objęty ochroną prawną⁴⁶.

W tym kontekście należy zauważyć, że dysponent obiektu, który spełnia przesłanki uznania za zabytek, ale który nie został wpisany do rejestru zabytków ani nie podlega innym formom ochrony prawnej, może nie wiedzieć, że dysponuje zabytkiem i że wobec niego podejmuje działania sankcjonowane przez prawo. Stawia to bezpieczeństwo prawne dysponenta zabytku pod znakiem zapytania i powoduje wątpliwość, czy nie został on przypadkiem pozostawiony przez prawodawcę na łasce organu administracji publicznej, bez faktycznych gwarancji realizacji praw podmiotowych, wynikających z prawa własności lub posiadania. Skoro w świetle definicji legalnej zabytku o powstaniu obowiązków związanych z dysponowaniem zabytkiem przesądza stan faktyczny, to zastosowanie zasady *ignorantia iuris nocet* może stać się elementem terroru administracyjnego, który stawia człowieka w dowolnej dyspozycji aparatu władzy. Może się bowiem zdarzyć, iż o tym, że posiadanie jakiejś rzeczy generuje obowiązki, można będzie dowiedzieć się dopiero w trakcie egzekucji tych obowiązków albo orzeczenia sankcji o charakterze karnym⁴⁷. Wynika stąd, że prawodawca zakłada, iż ochrona zabytków jest możliwa wyłącznie poprzez zaangażowanie do tego dysponentów zabytków świadomych wartości posiadanych obiektów. Koncepcja świadomego dysponenta zabytku, chociaż pożądana, chyba jednak nazbyt optymistycznie zakłada, że będzie on miał odpowiednią wiedzę i chęci do określenia wartości posiadanych obiektów. Z pewnością będą wśród nich dysponenti świadomi wartości posiadanych obiektów i związanych z tym obowiązków, jednak zdecydowana większość czy to z niewiedzy, czy ignorancji, albo tylko z niechęci przyjmowania na siebie obowiązków wynikających z faktu posiadania zabytku, będzie starała się ich uniknąć. Konsekwencją przerzucenia na dysponentów zabytków ciężaru określenia tego, czy posiadany obiekt spełnia cechy zabytku czy nie, powoduje, że ogólny zasób zabytków znajdujących się na terytorium państwa jest nieznany. Wątpliwości związane ze statusem prawnym posiadanego obiektu rozwiewa wpis do rejestru zabytków bądź przynajmniej do gminnej ewidencji zabytków, zdejmując z dysponenta zabytku niepewność co do statusu prawnego danego obiektu. Przesądzenie kwestii

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10, LEX nr 753336.

⁴⁷ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 117.

uznania danego obiektu za zabytek wynika z konieczności zapewnienia jego posiadaczowi bezpieczeństwa prawnego. Wynika ono z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wymaga, by prawo miało charakter na tyle określony, żeby jego adresaci mogli je bez trudu zrozumieć, właściwie zinterpretować i umiejętnie zastosować. Brak pewności prawa, czyli przewidywalności rozstrzygnięć, powoduje redukcję jego akceptowalności, a w konsekwencji – nieprzestrzeganie prawa.

Doprecyzowaniem definicji legalnej zabytku jest art. 6 u.o.z., w którym prawodawca wskazał przykłady zabytków podlegających ochronie prawnej. W myśl art. 6 ust. 1 u.o.z. ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, trzy grupy zabytków. Pierwszą grupę tworzą zabytki nieruchomości (tj. zabytkowe nieruchomości, ich części lub zespoły nieruchomości), do których zalicza się w szczególności: krajobrazy kulturowe; układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane; dzieła architektury i budownictwa; dzieła budownictwa obronnego; obiekty techniki (zwłaszcza kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe); cmentarze; parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni; miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji. Do drugiej grupy należą zabytki ruchome (tj. zabytkowe rzeczy ruchome, ich części lub zespoły rzeczy ruchomych), do których zalicza się w szczególności: dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej; kolekcje stanowiące zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje; numizmaty oraz pamiątki historyczne (zwłaszcza militaria, sztandary, pieczęcie, odznaki, medale i order); wytwory techniki (zwłaszcza urządzenia, środki transportu oraz maszyny i narzędzia świadczące o kulturze materialnej, charakterystyczne dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentujące poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego); materiały biblioteczne; instrumenty muzyczne; wytwory sztuki ludowej i rękodzieła oraz inne obiekty etnograficzne; przedmioty upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji⁴⁸. Trzecia grupa obejmuje zabytki archeologiczne (tj. zabytki nieruchomości, będące powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów, albo zabytki ruchome, będące tym wytworem), do których zalicza się w szczególności: pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa; cmentarzyska; kurhany; relikty działalności gospodarczej, religijnej i arty-

⁴⁸ Zabytkiem ruchomym jest także odłączona część składowa zabytku nieruchomego, np. elementy wystroju architektonicznego zdobiące elewacje budynku, architektoniczne elementy konstrukcyjne, rzeźby wolnostojące, płaskorzeźby, malowidła ściennie, mozaiki czy detale architektoniczne, najczęściej sztukatorskie, niektóre obiekty małej architektury (rzeźby ogrodowe, piece kaflowe, ołtarze, nagrobki).

stycznej. Wyliczenie to ma charakter przykładowy, na co wskazuje użycie w jego treści sformułowanie „w szczególności”, wynika stąd, że określenie zamkniętego katalogu obiektów, które spełniają przesłanki uznania ich za zabytkowe, byłoby niemożliwe i niecelowe. Zastosowana w przepisie semantyka jasno wskazuje, że prawodawca nie chciał enumeratywnie wyliczać wszystkich różnorodnych kategorii bądź grup zabytków, co byłoby trudne, lecz tylko wskazać na najbardziej typowe ich formy⁴⁹. Wynika to z przekonania, że uznanie danego obiektu za zabytek stanowi przejaw stale ewoluujących wartości, przekonań, wiedzy i tradycji. Dzięki temu wskazany w art. 6 ust. 1 u.o.z. zbiór może być systematycznie uzupełniany o inne nowe obiekty, które z czasem mogą zostać uznane za godne ochrony, przy czym należy podkreślić, że zabytki podlegają ochronie bez względu na stan zachowania. Zły stan zachowania nie stanowi przeszkody do objęcia obiektu zabytkowego prawną formą ochrony, jeżeli tylko spełnia ustawowe cechy zabytku określone w art. 3 ust. 1 u.o.z.⁵⁰

Na marginesie należy dodać, że obok pojęcia zabytku występuje także pojęcie dóbr kultury. Nie są to pojęcia tożsame. Pojęcie dóbr kultury znajduje się w treści art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP oraz w art. 125 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵¹. Do tego jeszcze w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawia się pojęcie dobra kultury współczesnej⁵². Pojęcie dóbr kultury jest niewątpliwie szersze niż pojęcie zabytków. Najogólniej można więc stwierdzić, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem, ale każdy zabytek jest dobrem kultury: istnieją dobra kultury niebędące zabytkami, ale nie ma zabytków niebędących dobrami kultury.

⁴⁹ M. Trzcíński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010, s. 20.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2015 r., II OSK 2943/13, LEX nr 1995186; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2013 r., VII SA/Wa 2355/12, LEX nr 1324154.

⁵¹ Zgodnie z art. 125 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1950 z późn. zm., dalej: KK) § 1. Kto, na obszarze okupowanym, zajęтым lub na którym toczą się działania zbrojne, naruszając prawo międzynarodowe, niszczy, uszkadza, zabiera lub przywłaszcza mienie albo dobro kultury, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 2. Jeżeli czyn dotyczy mienia znacznej wartości albo dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury, sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

⁵² Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 293 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.) dobra kultury współczesnej to niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna.

Podział na zabytki nieruchome i ruchome jest konsekwencją cywilistycznego podziału na rzeczy nieruchome i rzeczy ruchome. Zgodnie z treścią przepisu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵³ nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z kolei ruchomością jest wszystko to, co może zostać przemieszczone. Należy podkreślić, że współcześnie także i zabytek nieruchomy może być ze względu na osiągnięcia techniki przemieszczany. „Postęp technologiczny umożliwiający przenoszenie całych zespołów budowlanych czyni nieprecyzyjnym sformułowanie «zabytki nieruchome», gdyż nie przestają być nimi obiekty przeniesione w inne miejsce w celu ich ochrony”⁵⁴. Zgodnie z treścią przepisu art. 36 ust. 1 pkt 6 u.o.z. przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przemieszczenie takie jest uzasadnione w sytuacji, kiedy pozostawienie zabytku w jego dotychczasowym miejscu nie jest możliwe ze względu na planowaną inwestycję, zmianę ukształtowania terenu czy brak możliwości zachowania jego substancji w dotychczasowych warunkach⁵⁵. Zawsze wiąże się z tym jednak niebezpieczeństwo zatarcia nie tylko ich pierwotnego przeznaczenia, ale także kontekstu historycznego. Ponadto niejednokrotnie zdarza się, że elementy zabytku nieruchomego, stanowiące jego wystrój bądź wyposażenie, np. posągi i elementy zdobnicze, ze względu na konieczność objęcia ich dodatkową ochroną wpisywane są do rejestru zabytków jako odrębne zabytki ruchome. Co więcej, pojęcie zabytku nie odnosi się wyłącznie do danego obiektu, ale może objąć swoim zakresem szerszą perspektywę przestrzenną.

Definiując pojęcie zabytku, warto również zauważyć, że w doktrynie konserwatorskiej zwraca się szczególną uwagę na pojmowanie zabytku jako jednej spójnej całości. Inaczej mówiąc, o wartości zabytku decyduje całość, a nie poszczególne jego elementy. Zasada uwzględnienia integralności obiektu, zespołu i otoczenia odnosi się tak do zabytków nieruchomych, jak i ruchomych⁵⁶.

⁵³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1145 z późn. zm. (dalej: KC).

⁵⁴ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 80.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., I SA/Wa 257/09, LEX nr 552535.

⁵⁶ E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w zespołach i krajobrazie*, Wrocław 1994, s. 81.

2. Cel ochrony zabytków

Za prawną ochroną zabytków przemawia wiele argumentów różnorodnej natury. W odniesieniu do ochrony zabytków nieruchomych takich argumentów jest stosunkowo dużo. Pozwalają one nie tylko określić cel ochrony zabytków i uzasadnić przyjęte regulacje prawne, ale także podkreślić znaczenie zabytków w życiu ludzi i narodów oraz zwrócić uwagę na ich obecność w przestrzeni publicznej.

Zabytki są świadkami historii, które opowiadają o minionych czasach, o ludzkich losach w ujęciu jednostkowym i zbiorowym, potrzebie porządkowania otaczającego świata, wrażliwości na piękno i poczuciu estetyki. Zachowanie zabytków pozwala śledzić, w jaki sposób postępował rozwój cywilizacyjny, jak zmieniały się style w sztuce i kanony piękna, w jaki sposób bieżące wydarzenia oddziaływały na działalność człowieka, te zawsze znajdowały bowiem odzwierciedlenie w architekturze i sztuce. Wynika stąd, że zabytków nie da się rozpatrywać w oderwaniu od historii. Stan ich zachowania i troska o nie określają stosunek do własnej przeszłości. Można powiedzieć, że są naznaczone historią ludzi i narodów, ukazując ich pragnienia i aspiracje, stosunek do życia i świata, momenty doniosłe i uroczyste oraz klęski i upadki. W związku z tym, że zachowują silną więź z daną społecznością, wyrażane przez nie treści i przesłania nie są i nie muszą być powszechnie zrozumiałe. W sposób szczególny jest to widoczne w przypadku dzieł malarstwa historycznego, które, będąc ozdobą muzeów, galerii sztuki czy prywatnych kolekcji w jednym państwie, w przypadku ich wywozu za grani-

cę są niezauważane, ponieważ nie są rozumiane¹. W konsekwencji zatem to, co cenne dla jednych, dla innych może nie przedstawiać żadnej wartości. Za każdym zabytkiem kryje się bowiem historia, której nieznajomość utrudnia jego odbiór i zrozumienie warstwy symbolicznej. Słusznie więc podkreśla się, że bez znajomości historii zabytki są tylko martwymi przedmiotami. Pozbawione kontekstu historycznego, społecznego i emocjonalnego przestają pobudzać refleksje nad przeszłością, a naród bez historii nie ma przyszłości, lecz żyje jedynie w teraźniejszości².

Zabytki pozwalają dostrzec, w jaki sposób przebiegał rozwój społeczny i cywilizacyjny, co znajdowało wyraz w poziomie zamożności członków danej społeczności, czego ekspresją były wielkie założenia urbanistyczne, wspaniałe budowle, piękne przedmioty, mające wyróżniać ich właścicieli spośród innych i świadczyć o ich statusie społecznym. W tym sensie zabytki były symbolem wielkości danej rodziny, grupy społecznej czy całego narodu. Przez swą wyjątkowość wyznaczały standardy, kanony piękna, do których inni się odwoływali i które chcieli powielać. Tym samym zabytki wyznaczały pewne wzorce, które, adoptowane do lokalnych warunków, naznaczone swojskością wynikającą z miejscowego kolorytu określonego m.in. przez religię, tradycję, obyczajowość, możliwości finansowe, chętnie naśladowano. Odwoływano się do tych samych wzorców, co prowadziło do unifikacji kultury i zacieśniania więzi międzyludzkich.

Wprowadzane na przestrzeni wieków modyfikacje, które to, co dzisiaj uznaje się za zabytki, miały udoskonalić, dostosować do zmieniających się tendencji, wskazują na nieubłagany upływ czasu, proces przemijania i zastępowalności pokoleń. Pobudzają do refleksji nad trwałością materii, przesłaniem, jakie sobą wyrażają, zamierzeniami twórcy i celami, jakie chciał osiągnąć. Dzięki temu stanowią skarbnicę wiedzy o minionych epokach i tych, którzy żyli i tworzyli na przestrzeni dziejów. Są świadectwem geniuszu ich twórców oraz możliwości tych, dzięki którym ów geniusz mógł się ujawnić i znaleźć wyraz w konkretnych obiektach, które swoim kunsztem artystycznym, harmonią kompozycji, sposobem wykonania czy bogactwem wykończenia zachwycają do dzisiaj.

W tym kontekście nie można pominąć wartości artystycznych zabytków, które nierozzerwalnie wiążą się z historią sztuki i wyrażają się w kolejno następujących po sobie stylach artystycznych. Ci, którzy się z nimi zetknęli, z pewnością mieli różne wyobrażenia pojęcia zabytku i odmiennie go oceniali. Niemniej jednak kontakt z nim zmuszał przynajmniej do refleksji, pobudzał zmysły, dostarczał tematów do dyskusji i prowadził do jego utrwalenia się w pamięci jako jednego ze znaków przywołujących skojarzenia

¹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 45.

² Tamże, s. 48.

z określonym miejscem, osobami czy zdarzeniami. Zetknięcie się z zabytkiem, z tym, co dawne, pobudzało wyobraźnię i stanowiło inspirację dla artystów, którzy, tchnięci siłą jego oddziaływania, podejmowali się twórczego wysiłku, przyczyniając się do powiększania tego wszystkiego, co składa się na dziedzictwo kulturowe. Za pośrednictwem dzieł ich twórcy wyrażali nie tylko swoje emocje i stosunek do życia, ale także ukazywali sposób rozumienia świata, współczesne im problemy, kontekst społeczno-polityczny, ocenę panujących stosunków, osób i zdarzeń. Śmiało można więc powiedzieć, że stanowią dokument swoich czasów. „Budowle zarówno monumentalne, jak i prymitywne, wytwory sztuki i rzemiosł artystycznych, a także przedmioty codziennego użytku, a w zasadzie wszystkie dzieła rąk ludzkich i wiele dzieł myśli [ludzkiej – W.L.], zasługują na ochronę właśnie jako dokumenty ilustrujące, choć nie zawsze uwierzytelniające nasze dzieje”³.

Zabytki pozwalają jednoznacznie lokalizować je w czasoprzestrzeni, wiązać z określonym czasem i miejscem. Dzięki temu są świadectwem obecności i trwania danego narodu na określonym terytorium, które zagospodarowywali, porządkowali i upiększali. Studiując losy poszczególnych zabytków, można odkrywać przebieg zdarzeń, które zmieniały kształt granic i życie całych narodów. Zabytki są pamiątką po przodkach, świadczą o ich egzystencji i stanowią źródło identyfikacji. Nie dziwi zatem, że są jednym z podstawowych elementów tożsamości narodowej. W tym sensie odgrywają rolę łącznika pomiędzy przeszłością a teraźniejszością i przyszłością oraz pomiędzy minionymi pokoleniami a tymi, które po nich następują i które przejmują ich dziedzictwo po to, by przekazać je kolejnym pokoleniom. Można zatem powiedzieć, że zabytki są źródłem identyfikacji z przeszłymi pokoleniami, wspólnoty z obecnymi i zadaniem dla przyszłych pokoleń; taki jest zresztą i cel regulacji ochronnych. Zadania wynikające z celu ochrony zabytków realizuje się poprzez budowanie świadomości społecznej co do wartości dziedzictwa minionych pokoleń oraz rozumienia konieczności zachowania substancji obiektów i obszarów, które są jej nośnikami⁴, gwarantującymi zachowanie własnej tożsamości.

Ochrona zabytków służy ochronie szczególnych wartości, jakimi są dziedzictwo historyczne i kulturowe. Taką rangę zabytków w systemie prawa potwierdza prawodawca już w preambule do Konstytucji RP, zobowiązując wszystkich, dla których będzie stanowiła podstawę prawa, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku narodu polskiego, oraz w art. 5 Konstytucji RP, który przesądza o konieczności strzeżenia dziedzictwa narodowego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju dla dobra Rzeczypospolitej Polskiej, i tym samym dla dobra

³ Tamże, s. 78.

⁴ W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014, s. 74.

wspólnego wszystkich obywateli w kontekście solidarności międzypokoleniowej. „Wymóg strzeżenia dziedzictwa narodowego to wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczących o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiących zaczyn dalszego rozwoju”⁵. W tym kontekście nie można nie wspomnieć, że ochrona zabytków stanowi także wyraz wdzięczności względem przodków za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach. Wyszczególnione wartości nie są przypadkowe, lecz zawierają sedno dbałości o wspólne dziedzictwo, które należy pielęgnować, bronić, ale także rozwijać i wzbogacać o coraz to nowe wytwory, które z czasem będzie można uznać za godne ochrony.

Zabytki stanowią materialny wytwór, będący jednocześnie efektem działalności człowieka i nośnikiem idei, które miały ogromną siłę oddziaływania na ludzkie postawy i zachowania. Idee te, wyrażone w danym obiekcie, jednoczyły ludzi i potrafiły mobilizować ich do działania na rzecz dobra wspólnego. Znajdowały one swoje odzwierciedlenie w założeniach urbanistycznych (np. miastach idealnych), obiektach budowlanych (np. zamkach, pałacach, dworach, kościołach), wystroju wnętrza i detalach architektonicznych (np. sposobie zdobienia, wyposażania i urządzania), obiektach sztuki czy nawet w zwykłych obiektach użytkowych. Ów program ideowy wyrażony w zabytku wskazywał na system wartości, któremu wierni pozostawali ich twórcy i mecenas. Dzięki temu bez trudu można wskazać na to, co powstało pod wpływem inspiracji kultury chrześcijańskiej bądź świeckiej, ludowej bądź mieszczańskiej, narodowej – włoskiej, francuskiej, niemieckiej, polskiej, albo kultur wschodnich. W tym kontekście słusznie podkreśla się, że zabytki to coś więcej niż tylko wytwory materialne: to także związane z nimi wartości niematerialne; wyrażane przez nie treści przesądzają, co naprawdę i czym jest dziedzictwem⁶. Inaczej mówiąc, zabytki jako wytwory materialne są wyrazem kultury duchowej. W zabytkach wyrażone są zawsze wartości niematerialne. Interakcje materii i treści doskonale oddaje stwierdzenie – *Sub conservatione formae specificae salvamus animam*⁷. To wszystko pozwala zrozumieć mentalność przeszłych pokoleń i ich sposób pojmowania świata, gdyż to właśnie w architekturze i sztuce, której wytwory uznawane z czasem za zabytki, znajdowały one najlepsze odzwierciedlenie. W związku z tym „u podstaw nowoczesnego myślenia o zabytku po-

⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5. Uwaga 10*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 46.

⁷ Konserwując formę obiektu, w sposób szczególny chroni się ducha.

winno leżeć jego całościowe postrzeganie jako unikalnego składnika dziedzictwa kultury, który buduje bogactwo wartości, historii, treści, znaczeń i który funkcjonuje w szerokim kontekście społecznym. Każdy zabytek jest nośnikiem innego zbioru wartości, jest indywidualnością”⁸.

Obecność zabytków w przestrzeni publicznej współtworzy dzieje narodu, kształtuje i umacnia tożsamość narodową. W związku z tym nie dziwi, że jednym z pierwszych działań każdego najeźdźcy była grabież i niszczenie tego wszystkiego, co miało wymiar symboliczny dla ciemniejszego narodu. W taki sposób postępowali bez wyjątku wszyscy najeźdźcy, którzy na przestrzeni dziejów wtargnęli na historyczne ziemie polskie. Jedyna różnica występująca między nimi sprowadzała się do tego, że jedni chcieli wzbogacić swoje zbiory, czego przejawów jest aż nadto w muzeach szwedzkich czy rosyjskich, natomiast inni dopuszczali się grabieży tylko po to, by zatrzeć ślady polskiej obecności na ziemiach, które w wyniku wyniszczających wojen i krzywdzących układów międzynarodowych stały się częścią sąsiednich państw, głównie Rosji i Ukrainy. Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego pozostawionego za granicą jest możliwa na podstawie prawa międzynarodowego, obowiązującego państwa, które dobrowolnie je przyjęły. Najważniejszymi dokumentami prawa międzynarodowego we wskazanym zakresie są: 1) Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., według której ochronie prawnej podlegają dobra kulturalne bez względu na ich pochodzenie i właściciela, ponieważ szkody wyrządzone dobrom kulturalnym, do jakiegokolwiek należałyby one narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości, gdyż każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej⁹; 2) Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu 17 listopada 1970 r., w myśl której obowiązkiem każdego państwa jest chronić dobra kultury znajdujące się na jego terytorium przed niebezpieczeństwami kradzieży, nielegalnych wykopalisk i nielegalnego wywozu¹⁰; 3) Konwencja w sprawie ochrony światowego dzie-

⁸ K. Berełkowska, *Koegzystencja architektury historycznej i współczesnej – bilans wartości dodanej i utraconej w projektach adaptacji funkcjonalno-przestrzennych*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, B. Szmygin (red.), Warszawa 2014, s. 46.

⁹ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., Dz. U. 1957, nr 46, poz. 212 z późn. zm.

¹⁰ Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu 17 listopada 1970 r., Dz. U. 1974, nr 20, poz. 106.

dzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r., zgodnie z którą istniejące międzynarodowe konwencje, zalecenia i rezolucje dotyczące ochrony dóbr kulturalnych i naturalnych potwierdzają znaczenie, jakie ma dla wszystkich narodów świata zachowanie tych unikalnych i niezastąpionych dóbr bez względu na to, którego narodu są one własnością¹¹. Dzięki regulacjom prawa międzynarodowego istnieje możliwość ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, które może i powinno stanowić przedmiot stałego monitorowania ze strony władz polskich.

W tym kontekście nie można nie wspomnieć o fałszowaniu historii przez narody, które tworząc mity o własnym pochodzeniu czy swojej wyjątkowości, przywłaszczają sobie polskie osiągnięcia, prowadząc przy tym bardzo agresywną i niezgodną z prawdą politykę historyczną. „Są ludzie mający rozkosz w zacieraniu śladów przeszłości – jak gdyby w opinię publiczną wmówić chcieli, że historia jakiejś instytucji, miasta lub kraju dopiero od nich się zaczęła, a przed nimi nie było nic; są epoki obniżające sztucznie poziom wiekową usypany pracą, ażeby ich własne dzieła większymi się wydały. I chwilowo udaje się czasem, dzięki obojętności współczesnych. Ale prawda długo ukryć się nie da. Potomność bywa sprawiedliwą, i o tych, co przeszłości szanować nie umieją, zasłużony sąd wyda”¹². Prawda historyczna wymaga pamięci, stałego upominania się o nią i stania na jej straży. Jeżeli tego się zaniecha, historię narodu polskiego napisze ktoś inny, czyniąc to w sposób dla siebie wygodny. „Historię waszą piszcie sami, bo inaczej napiszą ją za was obcy i źle”, przestrzegał roztropnie Józef Piłsudski. Oczywiście interakcji przeszłości, teraźniejszości i przyszłości podkreślał także George Orwell, zauważając, że kto kontroluje przeszłość, włada teraźniejszością i kształtuje przyszłość¹³. Brak zdecydowanych działań ze strony państwa polskiego obraca się przeciwko narodowi polskiemu, gdyż stanowi przyzwolenie na utrwalanie krzywdzących stereotypów i rozpowszechniania historii, która, chociaż nie znajduje oparcia w faktach, to jednak konsekwentnie powtarzana zakorzenia się w świadomości ludzkiej, służąc bądź to przykrywaniu własnych win i usprawiedliwianiu własnych działań, bądź to osiągnięciu doraźnych celów, głównie natury politycznej.

Ochrona zabytków wiąże się z ochroną wartości patriotycznych, a zatem z miłością do ojczyzny, czyli do ojcowizny, która w dosłownym znaczeniu oznacza ziemię ojców. Ojczyzna to jednak coś więcej niż tylko pojęcie geograficzne, oznaczające określone terytorium czy nawet państwo: to wartość szczególnego rodzaju, wyrażająca się przede wszystkim w stosunku emo-

¹¹ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r., Dz. U. 1976, nr 32, poz. 190.

¹² S. Tomkowicz, *Zabytki budownictwa m. Krakowa. Tom 1, Szpital św. Ducha*, Kraków 1892, s. 69.

¹³ G. Orwell, *Rok 1984*, Warszawa 1985, s. 166.

cjonalnym do miejsca urodzenia, zamieszkiwania przez jakąś część życia bądź tylko pochodzenia przodków. Z ojczyzną łączą się bezpośrednie doświadczenia, przeżycia, wzruszenia i wspomnienia jednostki czy określonej wspólnoty. W tym kontekście czytelne stają się często powtarzane słowa Cypriana Kamila Norwida: „Ojczyzna – to ziemia i groby. Narody tracąc pamięć – tracą życie”. Żadne inne pojęcia nie zawierają w sobie tak wielu emocji i nie są przepełnione tak bogatą treścią, której nie można zrozumieć bez osobistych odniesień do ziemi ojców. Umiłowanie ojczyzny stanowi podstawową i najbardziej intymną wartość w życiu każdego człowieka, leżącą u podstaw wartości patriotycznych. Wyraża ono także szacunek dla przeszłych pokoleń i pozostawionych przez nich wytworów. Z kolei wartości patriotyczne nie są synonimem wartości narodowych, gdyż nie dotyczą narodu w ścisłym tego słowa znaczeniu – narodu w sensie etnicznym – ale odnoszą się do dzieł, których twórcy żyli i pracowali na określonym terytorium, będącym ich ojczyzną, niezależnie od pochodzenia¹⁴. W tym sensie ochrona zabytków przyczynia się do budowania wspólnoty, zapewnia poczucie przynależności, a w konsekwencji daje możliwość integracji członków danej społeczności w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Pomijanie postrzegania zabytków przez pryzmat wartości patriotycznych godzi w podstawy bytu narodowego i suwerenności narodu, gdyż suwerenność oznacza m.in. decydowanie o tym, co składa się na ojcowiznę i co jest składnikiem własnego dziedzictwa. Inaczej mówiąc, odwoływanie się do zabytków łączy losy narodu z określonymi miejscami, osobami i zdarzeniami, przez co kształtuje i umacnia świadomość narodową. Już tylko z tego powodu powinna być stałym elementem edukacji i wychowania patriotycznego.

Celem ochrony zabytków jest także zachowanie wartości środowiska kulturowego oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. To, co uznano za zabytek nieruchomy, powinno stanowić punkt odniesienia w procesie planowania i zagospodarowywania przestrzeni. Zwrot ku przeszłości, chęć ochrony tego, co pozostało z dawnego bytu, jest nie tylko próbą ocalenia własnej tożsamości, ale także potrzebą posiadania miejsc, które stają się punktami odniesienia w coraz bardziej przekształconej rzeczywistości¹⁵. Przyjęcie takiego założenia pozwala uporządkować i na nowo zorganizować ład przestrzenny zaburzony pod wpływem bądź to systemowego niszczenia tego, co stanowi o wielkości narodu, bądź niczym niekontrolowanej urbanizacji, niezważającej na zachowanie jakiegokolwiek równowagi w środowisku zamieszkania człowieka, które przecież decyduje o jakości jego życia. Nie

¹⁴ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 110.

¹⁵ Ł. Woźniak, *Znaczenie architektonicznego i urbanistycznego dziedzictwa dla społeczeństwa*, [w:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozenia (red.), Kraków 2018, s. 281.

ulega wątpliwości, że człowiek potrzebuje wokół siebie uporządkowanego otoczenia, stąd dążenie do harmonii ze światem przyrody, której zresztą sam jest integralną częścią. Przejawem tego dążenia jest ucieczka z wielkich skupisk miejskich i budowanie domów na obrzeżach miast bądź w podmiejskich wsiach. Objęcie ochroną zabytków wraz z ich otoczeniem pozwala zachować, przynajmniej w jakimś stopniu, swego rodzaju oazy normalności i uporządkowanego świata, w którym przyroda i człowiek zlewają się w jedno. Służy temu ochrona obszarowa oraz ochrona obszarów cennych przyrodniczo, jakkolwiek nazywane w prawniczej nomenklaturze. Realizacji tych celów służy ochrona krajobrazu kulturowego, czyli przestrzeni historycznie ukształtowanej w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka, zawierającej elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji (art. 3 pkt 14 u.o.z.), otoczenia zabytku, czyli terenu wokół lub przy zabytku, wyznaczonego w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (art. 3 pkt 15 u.o.z.), a także zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.).

W ścisłym związku z tego rodzaju działaniami pozostaje zasada zrównoważonego rozwoju, która go nie ogranicza, ale cywilizuje. Celem zrównoważonego rozwoju jest dążenie do poprawy jakości życia poprzez podejmowanie działań, których efektem będzie zarówno rozwój gospodarczy, jak i społeczny, zharmonizowany z racjonalnym wykorzystaniem, kształtowaniem i ochroną środowiska przyrodniczego. Zrównoważony rozwój musi więc uwzględniać i harmonizować ze sobą różnorodne wartości niezbędne człowiekowi do normalnego funkcjonowania w zdrowym, bezpiecznym i przyjaznym środowisku życia. Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma zatem charakter perspektywiczny, gdyż ukierunkowana jest na realizację celów, których skutki zmaterializują się w bliżej nieokreślonej przyszłości. Zakłada więc konieczność uwzględniania w procesie zaspokajania obecnych potrzeb również aspiracji rozwojowych przyszłych pokoleń. W koncepcję zrównoważonego rozwoju niewątpliwie wpisuje się także ochrona zabytków. Urzeczywistnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju w tym ostatnim aspekcie powinno wyrażać się w wyważonym przenikaniu się przestrzeni współczesnej i zabytkowej. Chodzi bowiem o utrwalenie i przekazanie pamięci o miejscach, ludziach i zdarzeniach przez te obiekty wyrażanych. W związku z tym zrozumiałe jest, że ochrona ta, w zależności od specyfiki zabytku oraz przypisanych mu znaczeń, będzie wymagała zachowania

wania w stanie nienaruszonym nie tylko samego zabytku, ale również jego otoczenia¹⁶. Poza tym ochrona zabytków kształtuje kulturę zagospodarowywania przestrzeni w sposób uwzględniający konieczność poszanowania dla zabytków, przez co wpływa na estetykę najbliższego otoczenia i pozwala łączyć ze sobą elementy przyrody i wytwory ludzkiej działalności.

Ze względu na siłę oddziaływania na ludzkie wyobrażenia każdy zabytek może i powinien stanowić atrakcję turystyczną, przyciągającą odwiedzających, co przyczynia się do podniesienia atrakcyjności danego obszaru, a w konsekwencji do dobrobytu zamieszkujących go ludzi. Tym samym indywidualizują przestrzeń, w której są zlokalizowane, i kulturę lokalną, dzięki czemu społeczności lokalne i ich kultura stają się nie tylko rozpoznawalne, dostarczają nie tylko wrażeń estetycznych i wiedzy o związanej z nim historii, ale także stają się źródłem dochodu dla tych wszystkich, których działania są z nim w jakikolwiek sposób związane. Rozwój turystyki, motywowany chęcią zobaczenia czegoś zabytkowego, więc niezwykłego, w coraz bardziej ustandaryzowanym świecie przyczynia się do ożywienia gospodarczego danego regionu i zmniejsza bezrobocie. Zabytek spełni taką funkcję, jeżeli tylko będzie dostępny. W pierwszej kolejności odnosi się to do zabytków nieruchomych i archeologicznych, które stanowią cel wycieczek i które mają szczególne znaczenie w turystyce rekreacyjnej. Z kolei zabytki ruchome, by stać się atrakcją turystyczną, muszą być odpowiednio wyeksponowane w muzeum czy galerii. Zdolność przyciągania turystów pozwala niewątpliwie dostrzegać korzyści płynące z posiadania zabytku, co powoduje zwiększenie zainteresowania jego ochroną i utrzymania go w jak najlepszym stanie jako potencjalnego źródła dochodu.

Zabytki są dziedzictwem przeszłości, lecz nie są w niej zamknięte, są użytkowane i podlegają ciągłym przekształceniom w teraźniejszości. Mając to na uwadze, należy podkreślić, że część zabytków nieruchomych poprzez umiejętne połączenie walorów zabytkowych z walorami użytkowymi może pełnić podwójną funkcję. Nie zawsze zaadaptowanie zabytków do nowych funkcji wiąże się bowiem z pozbawieniem ich walorów zabytkowych, niekiedy jest to wręcz jedyny sposób na ocalenie zabytku przed zapomnieniem i zniszczeniem. Zabytki mogą i powinny być współcześnie wykorzystywane, jednakże w taki sposób, by w jak najmniejszym stopniu stanowiło to dla nich zagrożenie, by nie prowadziło to do ich degradacji, uszkodzenia, a tym bardziej zniszczenia¹⁷. Dzięki temu zabytki otrzymują szansę przetrwania i zintegrowania się z nowo powstającą infrastrukturą. Współcześnie wiele zabytków nieruchomych z powodzeniem wykorzystuje się na cele użytko-

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 1661/17, LEX nr 2522576.

¹⁷ K. Zeidler, *Zagadnienia systemowe*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalaszińska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 21.

we. Najbardziej typowe przykłady wykorzystywania zabytków nieruchomych dla celów prowadzenia działalności gospodarczej stanowi adaptowanie ich pomieszczeń na restauracje bądź hotele, lokowane przeważnie w dawnych kamienicach, dworach, pałacach i zamkach, czy przystosowywanie znajdujących się obecnie w centralnych dzielnicach miast obiektów przemysłowych na potrzeby biurowe bądź mieszkaniowe. Pozytywnym tego aspektem jest wzrost dochodów lokalnych przedsiębiorców oraz tworzenie miejsc pracy bezpośrednio w samych obiektach zabytkowych, jak również w ich otoczeniu, co dodatkowo podkreśla ekonomiczną rolę dziedzictwa narodowego i staje się ważnym czynnikiem lokalnego rozwoju.

Na zakończenie należy także zwrócić uwagę na pozaekonomiczną wartość zabytku w postaci splendoru związanego z faktem jego posiadania. Odnosząc się do otaczającej własność zabytku aury wyjątkowości, trzeba podkreślić, że fakt ten jak dotychczas nie został należycie wyeksponowany ani przez prawodawcę w przepisach o ochronie zabytków, ani przez przedstawicieli doktryny, którzy mogliby i powinni mocniej podkreślić ów aspekt posiadania zabytku. Tymczasem z kontekstu przepisów o ochronie zabytków powinno jasno wynikać, że osoby prywatne przez właściwą opiekę nad znajdującymi się w ich posiadaniu zabytkami współtworzą system ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego¹⁸. Nie można również nie wspomnieć o znacznie szerszym, bo społecznym poczuciu dumy z obecności zabytków na określonym terenie, co przyczynia się do kształtowania bądź umacniania patriotyzmu lokalnego, zaangażowania w ochronę obiektów zabytkowych, wzrostu przywiązania do miejsca zamieszkania, przyczyniając się do wzrostu świadomości obywateli i ich zaangażowania w ochronę swojego dziedzictwa, a przez to bardziej skłonnych do angażowania się w działania na rzecz jego promocji i wrażliwości na każdy przejaw działania, które może mu szkodzić. By było to możliwe, obywatele muszą utożsamiać się ze swoim dziedzictwem, aby nauczyć się je doceniać i chronić. Stąd też niezbędna jest powszechna edukacja o dziedzictwie kulturowym i zabytkach jako świadkach historii, tradycji i fundamencie tożsamości narodowej.

¹⁸ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 173.

3. Formy ochrony zabytków

Obiekty spełniające ustawowe cechy uznania za zabytek objęte są ochroną prawną. W zależności od charakteru zabytków różna będzie forma ich ochrony. Forma ochrony zabytków to zespół norm prawnych składających się na określoną instytucję prawną, stanowiący podstawę ingerencji administracji publicznej w prawo własności rzeczy spełniającej ustawowe przesłanki uznania za zabytek w formach władczych, na zasadach i w granicach określonych przez u.o.z. Prawodawca określił formy ochrony zabytków w art. 7 u.o.z., wskazując, że są nimi: 1) wpis do rejestru zabytków; 2) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 3) uznanie za pomnik historii; 4) utworzenie parku kulturowego; 5) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Katalog prawnych form ochrony zabytków ma charakter zamknięty, co oznacza, że obiekty spełniające ustawowe cechy uznania za zabytek nie mogą być chronione w żaden inny sposób.

Zróżnicowanie form ochrony zabytków wynika z odmiennej procedury obejmowania ich ochroną prawną (decyzja administracyjna, rozporządzenie Prezydenta RP, uchwała rady gminy), różnorodnych organów władzy publicznej zaangażowanych i odpowiedzialnych za objęcie ich ochroną (wojewódzki konserwator zabytków, Prezydent RP, rada gminy) oraz zróżnicowanego zakresu ich ochrony. Spośród wskazanych w art. 7 u.o.z. form ochrony zabytków w rzeczywistości tylko wpis do rejestru zabytków stano-

wi kompletną, mniej lub bardziej doskonałą instytucję prawną, z której wynikają możliwe do wyegzekwowania prawa i obowiązki związane ze stanem zachowania zabytku¹.

Objęcie zabytku jedną z tych form ochrony wywiera skutki prawne w postaci praw i obowiązków zarówno w odniesieniu do organów administracji publicznej, jak i w stosunku do dysponenta zabytku. W konsekwencji w stosunku do obiektów objętych jedną z prawnych form ochrony zabytków dopuszczalne jest stosowanie instrumentów nadzoru konserwatorskiego, czyli instrumentów o charakterze władczym.

3.1. Wpis do rejestru zabytków

Podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków². W rejestrze zabytków może zostać ujawniony każdy obiekt spełniający ustawowe cechy zabytku. Rejestr zabytków służy wydzieleniu zabytków podlegających jurysdykcji konserwatorskiej. Wpis do rejestru zabytków dotyczy zabytków ruchomych i nieruchomych, natomiast pozostałe formy ochrony właściwe są jedynie zabytkom nieruchomym. Na skutek wpisu do rejestru zabytków dochodzi do zróżnicowania statusu prawnego zabytków; z chwilą wpisu dochodzi do wyodrębnienia zabytków rejestrowych i pozostałych zabytków. W kontekście kształtowania i zagospodarowywania przestrzeni przy pomocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zasadnicze znaczenie mają zabytki nieruchome. Stosownie do art. 9 ust. 1 u.o.z. do rejestru zabytków wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Katalog podmiotów uprawnionych, które mogą zainicjować postępowanie w przedmiocie wpisu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków, ma charakter zamknięty. W konsekwencji osoba niebędąca właścicielem zabytku nieruchomego lub niemająca tytułu prawnego do gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy, nie może skutecznie wystąpić z wnioskiem

¹ W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa-Gdańsk 2014, s. 78.

² Rejestr zabytków prowadzony jest na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz. U. 2011, nr 113, poz. 661.

o wpis takiej nieruchomości do rejestru zabytków³. Wpis do rejestru zabytków dokonywany z urzędu nie wymaga zgody dysponenta zabytku. Wpisy dokonywane z urzędu najczęściej są związane ze stanem zachowania obiektu i ewentualnymi zagrożeniami, które uzasadniałyby potrzebę interwencji państwa⁴. Możliwość wpisania do rejestru zabytków na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu, nawet wtedy, kiedy sprzeciwia się temu właściciel nieruchomości czy użytkownik wieczysty gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy, zapewnia objęcie ochroną konserwatorską obiektów, które narażone są na systematyczne niszczenie wskutek braku dbałości ze strony dysponenta czy wręcz na wyburzenie w celu wykorzystania działki na inne cele⁵.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków stanowi indywidualną decyzję wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należy dodać, że wojewódzki konserwator zabytków, wydając decyzję o wpisie do rejestru zabytków, zobowiązany jest do uwzględnienia zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu strony. W państwie prawa nie ma bowiem miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku organ administracji publicznej jest zobowiązany do wskazania, o jaki interes ogólny (społeczny) chodzi, oraz do udowodnienia, że interes ów jest na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych (właścicielskich) obywateli⁶. Wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości na podstawie decyzji o wpisie tego zabytku do rejestru (art. 9 ust. 4 u.o.z.), zaś informację o wpisie ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 9 ust. 6 u.o.z.). Przyjęte rozwiązania mają charakter informacyjny. Z chwilą ogłoszenia informacji o wpisie zabytku do rejestru zabytków nikt nie może skutecznie powoływać się na nieznanomość statusu prawnego obiektu wpisanego do takiego rejestru.

Z uwagi na zakaz naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) decyzja o wpisie do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu oraz wynikać z niekwestionowanych wartości danego obiektu jako zabytku. Ingerencja w prawo

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 93/09, LEX nr 555173; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., I SA/Wa 621/10, LEX nr 750877.

⁴ K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasieńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 84.

⁵ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 106-107.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

własności może bowiem nastąpić wyłącznie na podstawie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości⁷. Elementarnym wymogiem podjęcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków, czy to poszczególnych obiektów (wpis indywidualny), czy założenia urbanistycznego (wpis obszarowy), jak również ustalenia granic otoczenia zabytku wpisanego do rejestru zabytków, jest jednoznaczne wskazanie motywów, jakimi kierował się organ; wpis do rejestru zabytków stanowi bowiem wyjątkowo rygorystyczną formę ochrony zabytków i z tego właśnie powodu dużo silniej ingeruje w prawo własności i ogranicza je⁸. Przyjęte założenie wynika z poszanowania prawa własności i traktowania dopuszczalności ograniczeń na zasadzie wyjątków. Na marginesie należy dodać, że wprowadzenie podziału na wpisy indywidualne i wpisy obszarowe ma charakter porządkujący i pozwala na różnienie zabytków, których wartości wyrażają się w zupełnie odmiennych elementach. Zabytki objęte wpisem indywidualnym stanowią samoistny nośnik wartości zapisanych bezpośrednio w ich substancji, natomiast wpis obszarowy dotyczy założeń przestrzennych. W przypadku wpisów obszarowych wartość zabytkowa jest oderwana od elementów materialnych, wyrażając się w sposobie rozplanowania ulic i placów, ich przebiegu, szerokości i przekroju, historycznych podziałów własnościowych czy współzależności z otaczającym zabytek środowiskiem naturalnym i kulturowym⁹.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków musi spełniać warunki określone w art. 107 § 1–2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Poprawnie skonstruowana decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., I SA/Wa 324/06, LEX nr 256647.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., II OSK 629/13, LEX nr 1664474.

⁹ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 154; K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasieńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 79.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 256 z późn. zm. (dalej: KPA).

opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

Wydanie decyzji poprzedza postępowanie administracyjne (postępowanie wyjaśniające), w trakcie którego gromadzi się materiał dowodowy, niezbędny do dokonania wiarygodnej rekonstrukcji stanu faktycznego sprawy, stanowiący podstawę do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia (dokumentację i opracowania, materiały archiwalne, wyniki badań, opinie, ekspertyzy, oględziny zabytkowej nieruchomości itp.). Właściwość do wpisania obiektu do rejestru zabytków posiada wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków, który, dysponując wykształconą w zakresie historii sztuki i architektury kadrą pracowników, jest w stanie obiektywnie ocenić – w oparciu o zebrany materiał dowodowy – czy dany obiekt ma walory zabytkowe¹¹. Od takiej decyzji służy stronie odwołanie do organu drugiej instancji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 127 i 129 KPA). Po upływie tego terminu, jeżeli odwołanie nie wpłynęło, decyzja staje się ostateczna, natomiast wojewódzki konserwator zabytków składa wniosek do właściwego sądu rejonowego o ujawnienie faktu wpisu do rejestru zabytków w księdze wieczystej danej nieruchomości oraz ogłasza informację o wpisie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją o charakterze rzeczowym. Tego rodzaju akty prawne mają na celu jedynie uregulowanie statusu prawnego określonej rzeczy; są skierowane do rzeczy, w oderwaniu od aspektu osobowego. Z tego powodu decyzje takie nazywane są „aktami administracyjnymi bez adresata”¹². W postępowaniu zmierzającym do wpisania obiektu spełniającego ustawowe cechy zabytku do rejestru zabytków przedmiotem badania jest wyłącznie taki obiekt. W konsekwencji decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków jest aktem rzeczowym¹³.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją konstytutywną, na mocy której dochodzi do zmiany, czyli ukształtowania sytuacji prawnej określonego podmiotu. Na podstawie takiej decyzji dochodzi do wpisu do rejestru zabytków, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu ochroną prawną, co skutkuje ograniczeniem uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że obiekt ów nie sta-

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2008 r., I SA/Wa 19/08, LEX nr 510273.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.

¹³ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 161.

je się zabytkiem poprzez uznanie go za taki w decyzji o wpisie do rejestru zabytków: jest nim już uprzednio, jeżeli tylko spełnia ustawowe cechy zabytku. Można zatem zgodzić się z poglądem, że charakter zabytkowy tkwi immanentnie w danym przedmiocie, a decyzja o wpisaniu go do rejestru zabytków jest tylko oficjalnym stwierdzeniem tego charakteru¹⁴. Jednakże dopiero z chwilą wpisu do rejestru zabytków zostaje on objęty ochroną prawną. Objęcie takiego obiektu ochroną prawną nie wynika zatem z mocy samego prawa na skutek stwierdzenia posiadania cech zabytku, ale każdorazowo wymaga potwierdzenia tego faktu w decyzji administracyjnej. Należy dodać, że ochrona zabytku wynikająca z faktu wpisania go do rejestru zabytków ma zaledwie charakter wstępny; wpis do rejestru zabytków to jedynie czynność formalnoprawna, która jako taka faktycznie nie wywołuje dla zabytku żadnych pozytywnych skutków. Niestety, w praktyce ochrona wielu zabytków kończy się właśnie na tym etapie. Inaczej mówiąc, ochrona zabytków w rzeczywistości jest iluzoryczna, gdyż pozostaje jedynie na papierze. Liczbowo zatem ochroną jest objętych wiele zabytków, ale tylko nieliczne są realnie chronione¹⁵.

Ochrona zabytków wymaga stosownej przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, a więc także właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony¹⁶. W związku z tym do rejestru zabytków może zostać wpisane także otoczenie zabytku wpisanego do rejestru zabytków, nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku (art. 9 ust. 2 u.o.z.) oraz historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny zespół budowlany (art. 9 ust. 3 u.o.z.).

Wpis do rejestru zabytków otoczenia zabytku ma charakter uzupełniający, dlatego nie zawsze jest konieczny dla zapewnienia należytej ochrony samego zabytku. Otoczenie zabytku jako takie nie posiada cech zabytku i dlatego samo nie może zostać wpisane do rejestru zabytków. Niemniej jednak objęcie go ochroną jest konieczne ze względu na należyte wyeksponowanie zabytku w przestrzeni i jednocześnie pełni funkcję ochronną wobec samego zabytku, który zostaje odpowiednio zabezpieczony przed działaniami, które mogą na niego wpłynąć negatywnie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przez odpowiednie kształtowanie otoczenia zabytku wpływa się na jego niezakłócony odbiór, co podnosi walor samego zabytku oraz pozwala wyeliminować zawczasu ewentualne negatywne oddziaływania z zewnątrz.

¹⁴ S. Łazarowicz, W. Sieroszewski, *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, Warszawa 1970, s. 30.

¹⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 33.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III RN 82/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 571.

Nie chodzi zatem wyłącznie o ochronę samego zabytku, ale także o jego właściwą percepcję.

Zgodnie z treścią przepisu art. 3 pkt 15 u.o.z. otoczenie zabytku 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. Wynika stąd, że wpisem do rejestru zabytków może zostać objęty zarówno teren wokół, jak i przy zabytku, przy czym teren „przy” zabytku obejmuje nieruchomość (działkę gruntu), na którym znajduje się chroniony obiekt, natomiast teren „wokół” zabytku obejmuje nieruchomości sąsiednie¹⁷. Roztoczenie ochrony wokół zabytku wynika z założenia, że otoczenie to przestrzeń, która jest z nim fizycznie i funkcjonalnie związana. Przy czym ochroną może zostać objęty nie tylko obszar bezpośrednio przyległy do zabytku. Zakres ochrony zależy od rozległości kompozycji przestrzennej, czyli od obszaru tworzącego z chronionym zabytkiem integralną całość¹⁸.

Elementem uzasadniającym objęcie ochroną otoczenia zabytku jest ochrona wartości widokowych zabytku. Pod pojęciem „ochrony wartości widokowych zabytku” w doktrynie konserwatorskiej rozumie się konieczność utrzymania miejsca posadowienia zabytku w kształcie jedynie mu właściwym, którego specyfika powoduje, że jego zatarcie praktycznie uniemożliwia należyłą percepcję samego zabytku, a zatem ma nieodwracalny, negatywny wpływ na jego ekspozycję¹⁹. W istocie zatem ochrona wartości widokowych zabytku sprowadza się do konieczności zachowania na terenie wokół lub przy zabytku dotychczasowego unikalnego ładu przestrzennego. Jednakże ochrona wartości widokowych zabytku nie wynika tylko ze względów estetycznych czy z percepcji piękna. Kompozycja architektoniczna, perspektywa i najbliższe otoczenie decydują o postrzeganiu wartości danego obiektu, uwypuklają je lub zacierają²⁰. Chodzi zatem o to, by wyeliminować wszelkiego rodzaju dominanty urbanistyczne, obce zabytkowi, wpływające negatywnie na chronioną konserwatorsko przestrzeń. Przyjęte założenie, godne uznania, jest jednak nierealne do urzeczywistnienia ze względu na to, że ochrona widoków dalekich jest niemożliwa do zrealizowania w praktyce ze względu na ograniczenia wynikające z konieczności uwzględniania także innych wartości, m.in. prawa własności, wolności działalności gospodarczej, nieuniknionego rozwoju

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465.

¹⁸ K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 221–222.

¹⁹ P. Antoniak, M. Cherka, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 61.

²⁰ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 88.

infrastruktury i w konsekwencji zabudowywania terenów inwestycyjnych. Z kolei definicji pojęcia „szkodliwe oddziaływanie czynników zewnętrznych” należy poszukiwać w regulacjach z zakresu prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹ prognoza oddziaływania na środowisko określa, analizuje i ocenia przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na zabytki. Z kolei art. 66 ust. 1 u.u.i.ś. wskazuje, że raport o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in.: opis istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (pkt 3); uzasadnienie wybranego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko, w szczególności na zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków (pkt 7 lit. d); opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z: istnienia przedsięwzięcia, wykorzystywania zasobów środowiska, emisji (pkt 8). Doprecyzowanie definicji „szkodliwego oddziaływania” możliwe jest na gruncie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²². Zgodnie z art. 6 pkt 11 niniejszej ustawy przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska.

Wpisanie otoczenia zabytku nieruchomego do rejestru zabytków niewątpliwie wpływa na możliwość podejmowania działań inwestycyjnych przez właściciela takiej nieruchomości. Przy czym nieruchomość uznana za otoczenie zabytku nie musi bezpośrednio sąsiadować z zabytkiem. Wystarczy bowiem, by zapewniała ochronę wartości widokowych oraz

²¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 283 z późn. zm. (dalej: u.u.i.ś.).

²² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1862 z późn. zm.

ochronę przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Wpis otoczenia zabytku do rejestru zabytków nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci ujawnienia go w księdze wieczystej. Ze względu na to w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym zaznacza się strefy ochrony konserwatorskiej oraz otoczenie zabytków, może to spowodować zmniejszenie poczucia pewności prawa²³ i godzić w bezpieczeństwo prawne. Pojęcie bezpieczeństwa prawnego pozostaje w ścisłym związku z pojęciem pewności prawa, nie są to jednak pojęcia tożsame. Bezpieczeństwo prawne jest wartością samą w sobie, która bezpośrednio wiąże się z naturalną potrzebą człowieka do bezpieczeństwa jako takiego. Pewność prawa jest wartością instrumentalną, która zasługuje na ochronę jedynie w przypadku spełniania swojej właściwej funkcji, czyli urzeczywistnienia bezpieczeństwa prawnego²⁴. Inaczej mówiąc, pewność prawa jako wartość instrumentalna ma prowadzić do osiągnięcia bezpieczeństwa prawnego i w konsekwencji ma służyć bezpieczeństwu, a przez to dobru człowieka²⁵. Bezpieczeństwo prawne związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych adresata norm prawnych. Pewność prawa, będąca zespołem cech przysługujących prawu, ma gwarantować z jednej strony stabilność porządku prawnego w państwie, a z drugiej dawać jednostce przekonanie, że opierając się na obowiązującym prawie, może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe²⁶. Brak bezpieczeństwa prawnego jest czynnikiem wpływającym negatywnie na stan zachowania zabytków, ponieważ nie motywuje ich dysponentów do ponoszenia nakładów związanych z utrzymaniem ich w należytym stanie i podejmowania działań mających na celu zachowanie tych zabytków dla przyszłych pokoleń w możliwie jak najlepszym stanie.

Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego (wpis obszarowy) nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołów zabytków nieruchomości (nie wyklucza wpisu indywidualnego). Historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oznacza przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic

²³ M. Dreła, *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 113–114.

²⁴ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 276.

²⁵ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 79.

²⁶ Tamże, s. 84.

lub sieci dróg (art. 3 pkt 12 u.o.z.). Z kolei historyczny zespół budowlany to powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi (art. 3 pkt 13 u.o.z.). Powyższe cechy nadają rozstrzygnięciu podejmowanemu przez konserwatora zabytków charakter ocenny w tym znaczeniu, że wymagają ustalenia stopnia powiązania wielu obiektów ze sobą, ich związków, a także oszacowania stopnia i charakteru ich wyodrębnienia. W kontekście rozstrzygania o wpisie do rejestru historycznego zespołu budowlanego nie można tracić z pola widzenia zindywidualizowanych okoliczności stojących za potrzebą objęcia określonego zabytku przestrzennego ochroną, które mogą sprawiać, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków powinna zostać ograniczona ze względu na swój przedmiot tylko do jego niezbędnej części²⁷.

Przesłankę wpisu do rejestru zabytków określonego układu lub zespołu stanowi fakt, że przedstawia on wartość zabytkową jako całość i że wartość ta ulegnie zniszczeniu w wypadku wyizolowania z niego jedynie elementów najcenniejszych, najlepiej zachowanych czy najbardziej reprezentacyjnych²⁸. Tym samym materia i kształty obiektów składających się łącznie na ów wpisany do rejestru układ lub zespół mogą ulegać zmianom lub zamianie na nowe, byleby tylko sam schemat czy organizacja w przestrzeni zostały zachowane²⁹. W konsekwencji wpis do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub zespołu budowlanego oznacza automatycznie, że ochrona ta rozciąga się na cały obszar takiego układu lub zespołu³⁰. Jeżeli zatem dany obiekt położony jest na obszarze stanowiącym historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny zespół budowlany, to nawet jeśli nie został on wpisany indywidualnie do rejestru zabytków, podlega mimo to ochronie na podstawie przepisów ustawy³¹. W zależności od tego, czy dany obiekt położony na obszarze stanowiącym historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny zespół budowlany objęty jest ochroną samoistną, czy stanowi tylko element

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2382/11, LEX nr 1369029.

²⁸ P. Antoniuk, M. Cherka, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 68.

²⁹ M. Drela, *Dobro kultury jako przedmiot ochrony prawnorzeczowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 56.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2011 r., II OSK 735/11, LEX nr 1083686; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2152/10, LEX nr 1152142; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, LEX nr 1399921.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r., VII SA/Wa 960/10, LEX nr 694527.

takiego układu lub zespołu, różny będzie stopień dopuszczalnej ingerencji w substancję takiego obiektu³².

Stanowisko judykatury odnośnie do statusu obiektu położonego na obszarze stanowiącym historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny zespół budowlany nie jest jednak jednolite. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 marca 2009 r. przyjął stanowisko, że w decyzji o wpisie układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego do rejestru zabytków nie wymienia się poszczególnych obiektów, tylko granice takiego układu. Dany obszar zostaje wpisany do rejestru zabytków ze względu na swoje zabytkowe cechy i nie oznacza to, że ochronie konserwatorskiej podlegają wszystkie jego elementy, zwłaszcza że wpisu takiego obszaru dokonuje się ze względu na jego historyczny charakter lub inne cechy uzasadniające wpis³³. Z kolei w wyroku z dnia 22 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanowczo podkreślił, że gdyby intencją prawodawcy było objęcie identyczną ochroną obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, to nie byłoby potrzeby dodatkowego wpisywania do rejestru indywidualnych obiektów, skoro i tak byłyby one objęte ochroną przez wpis takiego obszaru do rejestru³⁴. Wątpliwości te zdaje się rozwiewać stanowisko Sądu Najwyższego, który uznał, że założenia urbanistyczne i zespoły budowlane, chronione ze względu na swoją historyczną wartość oraz układ ulic i zabudowę, siłą rzeczy obejmują zazwyczaj obok nieruchomości zabytkowych również zlokalizowane w ich obrębie nieruchomości niemające takiego charakteru. Przedmiotem ochrony konserwatorskiej jest więc albo sama koncepcja (układ architektoniczny, względnie urbanistyczny), albo sam zespół budowlany, nie zaś poszczególne rzeczy (nieruchomości) położone w strefie ochronnej³⁵. Wynika stąd, że nie wszystkie obiekty zlokalizowane na obszarze historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego muszą zostać wpisane do rejestru zabytków, by zostały objęte ochroną prawną. Założeniem ochrony obszarowej jest bowiem ochrona całych założeń, a nie poszczególnych obiektów. Niemniej jednak zostają one objęte ochroną prawną z racji tego, że stanowią element składowy takich założeń. Trudno byłoby objąć ochroną prawną dany układ lub zespół i jednocześnie

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1773/07, LEX nr 458225.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., I SA/Wa 1283/08, LEX nr 569597.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1602/10, LEX nr 760020.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2002 r., I KKN 1268/00, LEX nr 77195.

wyłączyć z ochrony te jego elementy składowe, które przesądzą o nadaniu mu charakteru wyjątkowego, który przemawia za objęciem go ochroną.

Z kolei zabytek ruchomy wpisuje się do rejestru zabytków na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na wniosek właściciela zabytku (art. 10 ust. 1 u.o.z.). Jedynie w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wojewódzki konserwator zabytków może wydać z urzędu decyzję o wpisie zabytku ruchomego do rejestru zabytków (art. 10 ust. 2 u.o.z.). Wynika stąd, że zabytek ruchomy, w przeciwieństwie do zabytku nieruchomego, może zostać wpisany do rejestru zabytków tylko z inicjatywy właściciela tego zabytku; wpis z urzędu ma charakter wyjątkowy. Dopuszczalność ingerencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w prawo własności dysponenta zabytku ruchomego uzależniona jest od zaistnienia szczególnych okoliczności, które wskazują na możliwość całkowitej jego utraty albo uszkodzenia. W kontekście ochrony zabytków ruchomych niezrozumiałe jest wyszczególnianie zabytków o „wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”, co wskazuje na różny zakres ich ochrony i związane z tą ochroną kompetencje wojewódzkich konserwatorów zabytków w zakresie wpisywania do rejestru zabytków. Nie ma podstaw do przyjęcia takiego rozróżnienia na gruncie normatywnym. Należy dodać, że zabytki ruchome o „wyjątkowej wartości” nie posiadają definicji legalnej, zaś ocena owej wyjątkowości pozostawiona jest wyłącznie uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków. W efekcie wydaje się, że skonstruowana w taki sposób norma, w przeciwieństwie do przepisów dotyczących ochrony zabytków nieruchomych, tworzy iluzoryczną ich ochronę³⁶.

Z urzędu wpisowi do rejestru zabytków podlega zabytek ruchomy stanowiący dobro kultury odzyskane wskutek restytucji prowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską lub narodowe dobra kultury objęte przepadkiem na rzecz Skarbu Państwa. Wpis do rejestru następuje na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który informuje wojewódzkiego konserwatora zabytków o zaistnieniu podstaw do wpisu takiego zabytku do rejestru, przekazując dane zabytku i dokumenty niezbędne do dokonania wpisu (art. 10 ust. 3 u.o.z.).

Do rejestru zabytków nie wpisuje się zabytku: 1) wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) wpisanego do inwentarza muzeum; 3) wchodzącego w skład narodowego zasobu bibliotecznego (art. 11 u.o.z.). Przyjęte rozwiązanie wyłącza możliwość uwzględniania w kilku rejestrach publicznych

³⁶ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 109.

tych samych przedmiotów podlegających samoistnej szczególnej ochronie prawnej. Regulacja ta pozwala na postawienie tezy, że intencją prawodawcy było uznanie wpisu do rejestru zabytków, umieszczenia w inwentarzu muzeum i włączenia do narodowego zasobu bibliotecznego za instytucje prawne równorzędne pod względem stopnia ochrony gwarantowanego przez nie określonym dobrom kultury³⁷. Przyjmuje się, że wpis do jednego z tych rejestrów czyni bezcelowym utrzymywanie wpisu w innym.

Kiedy zabytek wpisany do rejestru zabytków uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo jego wartość, będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru, nie została potwierdzona w wyniku nowych ustaleń naukowych, następuje jego skreślenie z rejestru (art. 13 ust. 1 u.o.z.). W takim przypadku zabytek może zostać skreślony zarówno w całości, jak i w części. O istnieniu wartości zabytkowej decyduje zachowanie substancji, która inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej. Zniszczenie elementów zabytku, których zachowanie nie miało wpływu na jego istotę, powoduje uszczerbek w wartości zabytkowej, choć nie może powodować jego skreślenia. Stopień zniszczenia zabytku kwalifikujący go do skreślenia z rejestru zabytków nie musi być całkowity, wystarczy ustalenie, że uległ on tylko częściowemu zniszczeniu, które jednak powoduje utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Organy oceniające zasadność wpisu do rejestru zabytków obiektu, który uległ zniszczeniu, powinny więc oceniać, czy stan zachowania tego obiektu jest na tyle zły, że nie przedstawia on już żadnej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej³⁸. Wynika stąd, że przesłanką, która musi być spełniona, by nastąpiło skreślenie zabytku z rejestru, jest nie tyle sam fakt zniszczenia zabytku, ile raczej zniszczenie go w takim stopniu, który powoduje utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej³⁹, które stanowiły podstawę jego wpisu do rejestru. Chodzi zatem o ustalenie i ocenę stopnia zniszczenia substancji takiego zabytku. Ustalenie i ocena, czy nastąpiła utrata wartości zabytkowych, jest niezależne od stanu technicznego obiektu. Zabytki podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania, w związku z czym zły stan techniczny zabytku nie stanowi okoliczności decydującej o konieczności skreślenia go z rejestru zabytków⁴⁰. Nawet obiekt będący ruiną, jeżeli tylko zachowuje jedną z podlegających ochronie

³⁷ P. Antoniak, M. Cherka, *Komentarz do art. 10, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 81.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2011 r., II OSK 1157/10, LEX nr 1081741.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2008 r., I SA/Wa 654/08, LEX nr 521941.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2011 r., I SA/Wa 751/11, LEX nr 1085302.

wartości, nie może zostać wykreślony z rejestru zabytków⁴¹. Prawodawca nie uzależnia także wykreślenia zabytku z rejestru zabytków od możliwości bądź niemożliwości jego naprawy i usunięcia powstałych zniszczeń. Bez znaczenia jest kwestia, czy obiekt wymaga wykonania prac budowlanych polegających na remoncie, czy też konieczne jest wykonanie robót rekonstrukcyjnych. W postępowaniu o skreślenie zabytku z rejestru zabytków znaczenie ma wyłącznie ustalenie i ocena tego, czy zniszczenia obiektu wpisanego do rejestru zabytków są tego rodzaju, że utracił on swoją wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Przesłanki takiej nie stanowi także nieopłacalność ekonomiczna wykonania prac budowlanych polegających na remoncie, bądź przeprowadzenia robót rekonstrukcyjnych, ponieważ przy ocenie, czy zachodzą przesłanki skreślenia zabytku z rejestru, czynnika ekonomicznego nie bierze się pod uwagę. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 71 ust. 1 u.o.z. w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego jest zobowiązana do finansowania i prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku.

Osobną przesłanką skreślenia z rejestru zabytków jest późniejszy brak potwierdzenia wartości będącej podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków w nowych ustaleniach naukowych, co ma miejsce w wyjątkowych przypadkach, kiedy w wyniku prowadzonych badań okaże się, że obiekt nie posiada substancji zabytkowej, lecz jest jedynie rekonstrukcją⁴².

Z uwagi na subsydiarny charakter ochrony w przypadku skreślenia zabytku nieruchomości z rejestru zabytków skreśla się także otoczenie zabytku (art. 13 ust. 3 u.o.z.). To zrozumiałe. Brak przedmiotu ochrony podważa sens ochrony elementu pomocniczego, który sam w sobie nie posiada żadnej wartości zabytkowej.

Należy podkreślić, że skreślenie z rejestru zabytków powinno być traktowane w kategoriach wyjątku. Następuje ono na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 13 ust. 5 u.o.z.). Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z rejestru zabytków wszczynają się z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomości (art. 13 ust. 6 u.o.z.).

Decyzje w zakresie rejestracji bądź wykreślenia z rejestru zabytków powodują konieczność uwzględnienia tego faktu w strategii rozwoju gmin,

⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2013 r., VII SA/Wa 1179/13, LEX nr 1644449.

⁴² K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasieńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 93.

w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w gminnych programach opieki i ochrony nad zabytkami⁴³. Na podstawie ostatecznej decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru, ogłaszanej w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na mocy art. 14 ust. 2 u.o.z. dokonuje się stosownych zmian w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości.

3.2. Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa

Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa to najmłodsza forma ochrony zabytków. Na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z następujących kategorii: 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat, wchodzi w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych lub przypadkowych odkryć; 2) elementów stanowiących integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat; 3) wykonanych ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 4) wykonanych ręcznie na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastelów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunków wykonanych ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 6) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką co oryginał, nieobjętych kategorią wskazaną w pkt 1, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 8) fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach inkunabułów i manuskryptów oraz map i partytur muzycznych, liczących więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców; 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r., I SA/Wa 203/08, LEX nr 510307.

rach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 11) map drukowanych, które mają więcej niż 200 lat; 12) środków transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 13) innych kategorii, niewymienionych w pkt 1–12, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro. Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa dokonywany jest na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego (art. 14a ust. 2 u.o.z.). Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, obejmujący zróżnicowany pod względem przedmiotowym katalog zabytków ruchomych, uzależniony jest od ich wieku albo wieku i wartości. Katalog ten ma charakter otwarty. Należy dodać, że prawodawca w treści przepisu posługuje się pojęciem zabytku ruchomego o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, które z racji tego, że nie posiada definicji legalnej, zostało pozostawione uznaniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który prowadzi Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 14a ust. 1 u.o.z.).

Z wpisem zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa wiązą się zaostrzone obowiązki, ale także szczególne uprawnienia. Dysponent takiego zabytku jest zobowiązany powiadomić ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przypadku uszkodzenia, kradzieży, zmiany miejsca przechowywania zabytku. Musi też odpowiednio zabezpieczyć go przed pożarem, kradzieżą lub innym zagrożeniem, a w czasie przewożenia zabytek podlega stałej ochronie fizycznej wykonywanej przez pracownika ochrony specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej (na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) albo przez osobę posiadającą uprawnienia do wykonywania działalności w zakresie ochrony osób i mienia z bronią (na terytorium innego państwa). Dysponent zostaje również pozbawiony możliwości uzyskania wielokrotnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę. W zamian za to może ubiegać się o przyznanie dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich lub restauratorskich, na zabezpieczenie pomieszczenia, w którym zabytek ma być przechowywany, oraz wnioskować o przechowanie zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury. Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, jako forma ochrony zabytków, dotychczas nie znalazł jednak zastosowania. Do dnia 10 maja 2020 r. na Listę Skarbów Dziedzictwa nie został wpisany żaden zabytek ruchomy⁴⁴.

Zabytek ruchomy, który przestał być zaliczany do jednej z kategorii chronionych, o których mowa w art. 14a ust. 2 u.o.z., skreśla się z Listy Skarbów Dziedzictwa. Skreślenie z Listy Skarbów Dziedzictwa następuje na podsta-

⁴⁴ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Informacja z dnia 22 maja 2020 r. o liczbie obiektów wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa uzyskana z Centrum Informacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

wie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z Listy Skarbów Dziedzictwa wszczyna się z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego (art. 14b ust. 1–3 u.o.z.).

3.3. Uznanie za pomnik historii

Zabytki nieruchome, wpisane do rejestru zabytków, posiadające szczególną wartość dla kultury, mogą zostać uznane za pomnik historii⁴⁵. Za pomnik historii mogą także zostać uznane parki kulturowe. Uznania za pomnik historii dokonuje Prezydent RP na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, w którym określa także jego granice (art. 15 ust. 1 u.o.z.). Elementem rozporządzenia jest załącznik graficzny w postaci mapy określającej granice pomnika historii. Uznanie za pomnik historii ma charakter fakultatywny i uzależnione jest od uprzedniego wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków albo uznania parku kulturowego za szczególnie wartościowy dla kultury polskiej. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może złożyć wniosek o uznaniu za pomnik historii dopiero po uzyskaniu opinii Rady Ochrony Zabytków (art. 15 ust. 2 u.o.z.). Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury wydaje opinie w stosunku do zgłoszonego obiektu w oparciu o Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii przyjęte w dniu 6 października 2005 r.⁴⁶, które pozwalają także określić jego szczególną wartość dla kultury polskiej. W świetle tego dokumentu dla uznania zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru zabytków lub posiadającego status parku kulturowego, za pomnik historii konieczne jest, by: miał znaczenie ponadregionalne; posiadał dużą wartość

⁴⁵ Tym samym zabytek nieruchomy chroniony jest jednocześnie przez wpis do rejestru zabytków oraz uznanie go za pomnik historii. Prawodawca przyjął konstrukcję zbiegu dwóch form ochrony, co prowadzi do wykształcenia się niejako trzeciego poziomu ochrony – zabytek, zabytek wpisany do rejestru zabytków albo park kulturowy, zabytek uznany za pomnik historii. Pomniki historii stanowią własność Skarbu Państwa, z kolei wchodzące w skład takiego zabytkowego kompleksu nieruchomości mogą i z reguły mają zróżnicowany status własnościowy; zob. A. Jagielska-Burduk, *Problematyka zarządzania nieruchomością zabytkową*, [w:] *Zarządzanie nieruchomościami*, Z. Bukowski (red.), Warszawa 2013, s. 222 i n.

⁴⁶ Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury, Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii przyjęte w dniu 6 października 2005 r., https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria-procedury-uznawania-obiektu-za-pomnik-historii.pdf, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.

historyczną, naukową i artystyczną; miał znaczenie dla polskiego dziedzictwa kulturalnego; został utrwalony w świadomości społecznej i stanowił źródło inspiracji dla kolejnych pokoleń. Ponadto muszą to być zabytki, które: zachowały pierwotną kompozycję przestrzenną albo uległy jedynie nieznacznym przekształceniom; były jednorodne stylowo albo o czytelnych i zharmonizowanych ze sobą nawarstwieniach; były należycie wyeksponowane w przestrzeni miejskiej lub krajobrazie i zachowały pierwotne relacje z otoczeniem; stanowiły dzieła wybitnych twórców; były dobrze zachowane lub znajdowały się w stanie pozwalającym na ich rewaloryzację; były przedmiotem troski konserwatorskiej. Wszystkie te kryteria muszą zostać spełnione łącznie. Do 10 sierpnia 2019 r. Prezydent RP uznał za pomniki historii 105 obiektów. Pełna lista obiektów uznanych przez Prezydenta RP za Pomniki Historii znajduje się na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

Uznanie zabytku za pomnik historii jest szczególną formą wyróżnienia go spośród innych i podkreślenia jego wartości historycznych, artystycznych i naukowych. Jednak ze względu na brak spójnej polityki finansowania zabytków na szczeblu ministerialnym i wojewódzkim, czyli na brak dotacji celowych przeznaczonych wyłącznie dla obiektów wpisanych na listę pomników historii, uznanie zabytku za pomnik historii powoduje, że tytuł ten ma charakter symboliczny⁴⁷.

W związku z uznaniem za pomnik historii prawodawca nie przewidział wzmoczonego reżimu ochrony, czyli w istocie skutków prawnych, wynikających z takiej formy ochrony zabytków. Podstawową formą ochrony pozostaje zatem wpis do rejestru zabytków lub ustanowienie parku kulturowego⁴⁸. Uznanie za pomnik historii może jednak stanowić przesłankę braną pod uwagę przy rozdzielaniu środków na dotacje na prace konserwatorskie przy zabytkach⁴⁹.

W doktrynie podkreśla się, że na płaszczyźnie czysto praktycznej uznanie zabytków za pomniki historii nie ma żadnego pozytywnego wpływu na funkcjonowanie tychże obiektów, a w niektórych przypadkach ma wręcz wpływ negatywny. W sytuacji, kiedy w obrębie przepisów traktujących wszystkie obiekty zabytkowe na równi pojawiają się zabytki ekstraordynaryjne, nieobjęte jednak żadną szczególną ochroną prawną, konserwatorzy starają się w ramach swoich możliwości nadrobić te braki. Sprowadza się to w efekcie do znacznych utrudnień w zakresie akceptacji projektów prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, a w szczególności tych, które mogą mieć nawet niewielki wpływ na zmiany pierwotnej kom-

⁴⁷ A. Michalak A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 128.

⁴⁸ K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasieńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 101.

⁴⁹ K. Zeidler, *Pomniki historii*, „Spotkania z Zabytkami” 2006, nr 8, s. 36.

pozycji przestrzennej bądź jednorodności stylowej albo zharmonizowanej i czytelnej mieszaniny różnych stylów. Jednocześnie te same organy, które chętnie blokują działania inwestycyjne oraz stosują narzędzia o charakterze władczym, nie są w stanie przygotować dla właścicieli obiektów szczegółowych planów zarządzania nimi oraz zbioru wytycznych konserwatorskich. Sytuacja taka miała chociażby miejsce w trakcie trwającego kilka miesięcy procesu projektowego dla części zabudowań zespołu opactwa cysterskiego w Sulejowie-Podklasztorzu, uznanego za pomnik historii⁵⁰.

Cofnięcie uznania za pomnik historii następuje w trybie przewidzianym dla jego uznania (art. 15 ust. 3 u.o.z.). O cofnięciu uznania za pomnik historii decyduje zatem Prezydent RP na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po uprzednim zaopiniowaniu wniosku w tym przedmiocie przez Radę Ochrony Zabytków.

Szczególną ochronę zabytki uznane za pomnik historii uzyskują wtedy, kiedy zostaną wpisane na Listę dziedzictwa światowego. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis pomnika historii na Listę dziedzictwa światowego w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu 16 listopada 1972 r. (art. 15 ust. 4 u.o.z.). Uznanie za pomnik historii stanowi zatem warunek wstępny do złożenia wniosku o wpisanie na Listę dziedzictwa światowego. Złożenie takiego wniosku pozostawione zostało uznaniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W świetle postanowień art. 1 Konwencji za dziedzictwo kulturalne uważane są: 1) zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, groty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki; 2) zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki; 3) miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego. Kryteria oceny zostały doprecyzowywane w dokumencie wykonawczym do Konwencji, którym jest *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* z dnia 2 lutego 2005 r. Za obiekty o wyjątkowej powszechnej wartości mogą zostać uznane

⁵⁰ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 127; szerzej: M. Grymin, J. Salm, *Sulejów-Podklasztorze. Projekt koncepcyjny aranżacji sal i piętra*, Łódź 2014; M. Grymin, J. Salm, *Sulejów-Podklasztorze. Projekt koncepcyjny sali wielofunkcyjnej*, Łódź 2014.

takie, które spełniają co najmniej jedno z poniższych kryteriów: 1) stanowią wybitne osiągnięcie twórczego geniuszu człowieka; 2) przedstawiają znaczące oddziaływanie wartości w danej epoce lub w ramach danego obszaru kulturowego, w zakresie rozwoju architektury lub techniki, sztuki, planowania przestrzennego miast lub kształtowania krajobrazu; 3) stanowią unikalne lub co najmniej wyjątkowe świadectwo tradycji kulturowej bądź cywilizacji, żywej lub umarłej; 4) stanowią wybitny przykład rodzaju budowli bądź zespołu architektonicznego, technicznego lub krajobrazu, który ilustruje znaczący etap w historii ludzkości; 5) stanowią wybitny przykład tradycyjnego sposobu osiedlania się lub zagospodarowania terenu, charakterystyczny dla danej kultury (lub kultur), a także przykład współdziałania człowieka z otoczeniem, zwłaszcza w przypadku, gdy miejsce narażone jest na wpływ nieodwracalnych zmian; 6) łączą się w sposób bezpośredni lub namacalny z wydarzeniami lub tradycjami żywymi, z ideami, wierzeniami, z dziełami artystycznymi lub literackimi, mającymi szczególne powszechne znaczenie⁵¹. Tak rozumiane dziedzictwo kulturalne stanowi dziedzictwo powszechne, w którego ochronie, przy całkowitym poszanowaniu suwerenności państw, na których terytorium ono się znajduje, oraz bez naruszania praw rzeczowych do tego dziedzictwa, wynikających z ustawodawstwa krajowego, ma obowiązek współdziałać cała społeczność międzynarodowa (art. 6 ust. 1 Konwencji). Należy dodać, że wpisanie obiektu na Listę światowego dziedzictwa wcale nie oznacza, że ochrona tego obiektu uzyska wsparcie ze środków międzynarodowych⁵².

Obecnie na Liście dziedzictwa światowego znajduje się 1121 obiektów w 167 państwach, 869 obiekty kultury, 213 obiekty przyrodnicze i 39 o charakterze mieszanym, kulturowo-przyrodniczym⁵³. Na Liście dziedzictwa światowego znajduje się 16 obiektów z Polski: 1) Stare Miasto w Krakowie; 2) Królewskie Kopalnie Soli w Wieliczce i Bochni; 3) Auschwitz-Birkenau. Niemiecki nazistowski obóz koncentracyjny i zagłady (1940–1945); 4) Puszcza Białowieska; 5) Stare Miasto w Warszawie; 6) Stare Miasto w Zamościu; 7) Średniowieczny zespół miejski Torunia; 8) Zamek krzyżacki w Malborku; 9) Kalwaria Zebrzydowska: manierystyczny zespół architektoniczny i krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy; 10) Kościoły Pokoju w Jaworze i Świdnicy; 11) Drewniane kościoły południowej Małopolski: Binarowa, Blizne, Dębno, Haczów, Lipnica Murowana, Sękowa; 12) Park Mużakowski; 13) Hala Stulecia we Wrocławiu; 14) Drewniane cerkwie

⁵¹ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* z dnia 2 lutego 2005 r., za: P. Antoniuk, M. Cherka, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 95.

⁵² W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 168.

⁵³ Polski Komitet ds. UNESCO, *Światowe Dziedzictwo*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo>, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.

w polskim i ukraińskim regionie Karpat; 15) Kopalnia rud ołowiu, srebra i cynku w Tarnowskich Górach oraz system gospodarowania wodami podziemnymi; 16) Krzemionkowski region prądziejowego górnictwa krzemienia pasiastego⁵⁴.

Uznanie obiektu za pomnik historii bądź też wpisanie go na Listę dziedzictwa światowego wzmacnia jego ochronę prawną, pozwala bowiem uznać go za szczególnie ważny dla kultury, co zmienia ocenę prawną zniszczenia lub uszkodzenia takiego obiektu w kierunku przestępstwa kwalifikowanego z art. 294 § 2 KK, przewidującego obostrzenie odpowiedzialności za przestępstwo w stosunku do dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury.

3.4. Park kulturowy

Park kulturowy powstaje z inicjatywy gminy, do zadań której należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, w szczególności ochrona zabytków i opieka nad zabytkami (art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g.)⁵⁵. Park kulturowy tworzony jest w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Celem jego utworzenia jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. W krajobrazie kulturowym łączą się elementy naturalne i wytwory działalności człowieka, które ze sobą harmonizują. Rozwiązanie to jest wzorowane na parkach narodowych czy parkach krajobrazowych będących formami ochrony przyrody. W przypadku parków kulturowych nacisk położony jest jednak nie na ochronę przyrody, tylko na ochronę wartości kulturowych. Park kulturowy stanowi zatem swoiste narzędzie ochrony „sztucznego krajobrazu”, a jego celem nie jest ochrona przyrody przed człowiekiem, co ma miejsce w przypadku parków narodowych czy parków krajobrazowych; chroni on zintegrowane dzieła człowieka i natury przed nimi samymi⁵⁶. Inaczej mówiąc, jest to określony fragment świata przyrody naznaczony twórczym znamieniem człowieka,

⁵⁴ Polski Komitet ds. UNESCO, *Polskie obiekty na Liście Światowego Dziedzictwa*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty/>, dostęp: 8 kwietnia 2020 r.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 713 (dalej: u.s.g.).

⁵⁶ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 209.

którego działania są zdeterminowane istniejącymi na danym obszarze warunkami, odznaczającą się swoistym kolorytem.

Utworzenie parku kulturowego ma charakter fakultatywny i uzależnione jest wyłącznie od rady gminy (art. 16 ust. 1 u.o.z.). W uchwale o utworzeniu parku kulturowego określa się nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia wyszczególnione w przepisie art. 17 ust. 1 u.o.z., dotyczące: 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; 3) 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, z wyjątkiem możliwości umieszczenia na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków znaku informującego o tym, iż zabytek taki podlega ochronie; 4) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury; 5) składowania lub magazynowania odpadów. Wyliczenie tych zakazów i ograniczeń ma charakter wyczerpujący. Przyjęte zakazy i ograniczenia mają charakter reglamentacyjny – ingerują w sferę uprawnień właścicielskich dysponentów obiektów lub nieruchomości gruntowych znajdujących się na terenie parku kulturowego. W związku z tym powinny być ustanawiane w poszanowaniu zasady proporcjonalności i przy uwzględnieniu specyfiki konkretnego parku kulturowego. Postanowienia uchwały rady gminy o utworzeniu parku kulturowego, nakładające zakazy i ograniczenia w sposób bezzasadny lub nadmierny naruszające prawo własności dysponentów obiektów lub nieruchomości gruntowych objętych parkiem, podlegają skutecznemu zażaleniu do sądu administracyjnego⁵⁷. Zgodnie z treścią przepisu art. 17 ust. 2 u.o.z. w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia takich zakazów i ograniczeń odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy dotyczące ustalenia i wypłaty odszkodowania albo wykupu nieruchomości w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska (art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁸). W takim przypadku właściciel nieruchomości wchodzącej w skład parku kulturowego może żądać zapłaty odszkodowania albo wykupu nieruchomości. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze niezaskarżalnej decyzji, wysokość odszkodowania (art. 131 ust. 1 p.o.ś.). Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1396 z późn. zm. (dalej: p.o.ś.).

30 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość odszkodowania wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia takiego żądania przez poszkodowanego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z niej na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w u.g.n. (art. 132 p.o.ś.). Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach u.g.n. (art. 133 p.o.ś.). Do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości zobowiązane są: 1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego; albo 2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody (art. 134 p.o.ś.).

Teren, na którym ma zostać utworzony park kulturowy, powinien spełniać łącznie następujące warunki: 1) stanowić przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (mieć charakter krajobrazu kulturowego), dla której ochrony niezbędne jest utworzenie parku kulturowego; 2) posiadać charakter terenu wyróżniającego się krajobrazowo; 3) stanowić obszar, na którym znajdują się zabytki nieruchome, charakterystyczne dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej; 4) musi istnieć uzasadnione przekonanie, że zachowanie jego walorów jest możliwe do osiągnięcia wyłącznie na drodze utworzenia parku kulturowego, tj. dla realizacji tego celu nie wystarcza obowiązujące postanowienie planu miejscowego czy figurowanie poszczególnych zabytków nieruchomych w rejestrze zabytków; park kulturowy musi przedstawiać wartość jako określona całość⁵⁹. Skutkiem utworzenia parku kulturowego jest obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 u.o.z.), co stanowi wyjątek od zasady fakultatywności ich sporządzania.

W świetle tego można zatem przyjąć, że dla utworzenia parku kulturowego konieczne jest dokonanie uprzedniej identyfikacji reprezentatywnych i charakterystycznych cech krajobrazu kulturowego, tj. integralnej struktury przestrzennej, na którą składają się płaszczyzny (lasy, łąki, grunty orne, zbiorniki wodne), ciągi (rzeki, strumienie, drogi, granice) i punkty (obiekty kulturowe i przyrodnicze). Dopiero w wyniku dokonania takiej identyfikacji

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, LEX nr 334159.

możliwe staje się czytelne wykazanie, że zaistniały wszelkie przesłanki dla postulowania ustanowienia dla danego obszaru specjalnej formy ochrony jego krajobrazu⁶⁰.

Park kulturowy może zawierać się w obrębie terytorium gminy, ale może także wychodzić poza nie, co do tego nie ma żadnych ograniczeń. W takim przypadku konieczne jest podjęcie dwóch (lub więcej) osobnych, ale zgodnych co do przedmiotu uchwał przez rady gmin, na terenie których taki park ma zostać utworzony. W uchwale rady gmin określają także sposób zarządzania parkiem kulturowym (art. 16 ust. 5 u.o.z.).

Z chwilą przyjęcia uchwały o utworzeniu parku kulturowego wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy (art. 16 ust. 3 u.o.z.). Przyjęte rozwiązanie stanowi przejaw współdziałania organów samorządu terytorialnego z organami ochrony zabytków, co przyczynia się do zwiększenia efektywności w dążeniu do realizacji wspólnego celu.

W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem (art. 16 ust. 4 u.o.z.). W nawiązaniu do tego przepisu Rada Ochrony Zabytków 6 października 2005 r. przyjęła i zarekomendowała do stosowania dokument „Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony”. Zgodnie z założeniem przyjętym we wprowadzeniu do tego dokumentu postanowienia w nim zawarte adresowane są do gminnego samorządu terytorialnego, jego jednostek organizacyjnych, a także do służb konserwatorskich oraz specjalistów – głównie planistów, urbanistów, architektów krajobrazu, ruralistów, architektów, historyków czy geografów i innych specjalistów nauk o ziemi i nauk humanistycznych: wszystkich tych, którzy będą podejmowali się działań ukierunkowanych na utworzenie parku kulturowego, opracowanie planu jego ochrony, a następnie zarządzanie i dbanie o jego prawidłowe funkcjonowanie. Dokument ów przewiduje następujący schemat układu dokumentacji planu ochrony parku kulturowego: 1) diagnoza: a. identyfikacja reprezentatywnych cech charakterystycznych zachowanego krajobrazu kulturowego (wyszczególnienie powodów, dla których dany obszar został poddany ochronie), b. re-

⁶⁰ A. Böhm, M. Łuczyńska-Bruzda, J. Środulska-Wielgus, K. Wielgus, U. Forczek-Brataniec, K. Stokłosa, A. Skrzyńska, *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków*, Kraków 2005, https://nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce_/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.

jestracja zasobu krajobrazu i procesów w nim zachodzących, c. waloryzacja cech i procesów krajobrazu i w krajobrazie; 2) prognoza: a. analiza szans, konfliktów i zagrożeń, b. analiza pierwotnej, wtórnej i przyszłej postaci krajobrazu (przy uwzględnieniu dwóch wariantów – sytuacji, w której park nie powstanie, oraz sytuacji, w której park zostanie utworzony), c. strefowanie ochronne przedmiotowego obszaru; 3) ustalenia i wytyczne: a. wyznaczenie lub korekta granic parku, b. kierunki i zakresy działań w poszczególnych strefach, c. sposoby rozwiązywania konfliktów i ograniczania zagrożeń, d. wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁶¹.

Obecnie parki kulturowe są najrzadziej stosowaną formą ochrony zabytków. Wynika to z wielu czynników, m.in. z dość krótkiego czasu istnienia tejże instytucji, jej skomplikowania i potencjalnie daleko sięgających ograniczeń prawa właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie tegoż, co w naturalny sposób obniża atrakcyjność tego rozwiązania dla społeczności lokalnych. Niemniej jest to instytucja mająca ogromny potencjał w zakresie ochrony i zarządzania zespołami obiektów nieruchomych tworzących krajobrazy kulturowe⁶². Według informacji zamieszczonych na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa do 8 grudnia 2019 r. utworzonych zostało 40 parków kulturowych: pięć w województwie dolnośląskim: 1) Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze, 2) Forteczny Park Kulturowy Twierdza Kłodzka, 3) Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej, 4) Park Kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu, 5) Park Kulturowy „Wzgórze Zamkowe, Dolina Budzówki i Nysy Kłodzkiej” w Kamieńcu Żąbkowickim; sześć w województwie kujawsko-pomorskim: 1) Park Kulturowy Wietrzychowice, 2) Park Kulturowy Kalwaria Pakoska, 3) Park Kulturowy „Kościół p.w. św. Oswalda” w Płonkowie, 4) Park Kulturowy Sarnowo, 5) Park Kulturowy Osieczek w Osieczku, 6) Park Kulturowy Kościół p.w. św. Marii Magdaleny w Łopatkach; dwa w województwie lubuskim: 1) Park Kulturowy „Dolina Trzech Młynów” w Bogdańcu, 2) Park Kulturowy Grodzisko w Wicinie; cztery w województwie łódzkim: 1) Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu, 2) Park Kulturowy Wzgórze Zamkowe w Sieradzu, 3) Park Kulturowy etnograficznego podregionu kutnowskiego związanego z poetą romantycznym Józefem Bohdanem Zaleskim, 4) Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej (w Łodzi); cztery w województwie małopolskim: 1) Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej, 2) Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie, 3) Park Kulturowy Krupówki w Zakopanem; 4) Park Kulturowy Nowa Huta; cztery w województwie mazowieckim: 1) Park Kulturowy „Ossów. Wrota Bitwy Warszawskiej 1920 roku”, 2) Park Kulturowy Stary Radom, 3) Wilanowski Park

⁶¹ Tamże.

⁶² M. Świdrak, *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015, s. 348.

Kulturowy, 4) Park Kulturowy Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Andrzejewie; dwa w województwie opolskim: 1) Park Kulturowy „Książęce Miasto Brzeg”; dwa w województwie podkarpackim: 1) Park Kulturowy Zespołu Staromiejskiego oraz Zespołu OO. Dominikanów w Jarosławiu, 2) Park Kulturowy Wzgórze Staromiejskie w Krośnie; jeden w województwie podlaskim: Park Kulturowy w Bohonikach; trzy w województwie pomorskim: 1) Park Kulturowy Ośmiu Błogosławieństw we wsi Sierakowice, 2) Park Kulturowy „Osada Łowców Fok” w Rzucewie, 3) Park Kulturowy „Klasztorne Stawy”; cztery w województwie śląskim: 1) Park Kulturowy Cmentarz Żydowski w Żorach, 2) Park Kulturowy „Hałda Popłuczkowa”, 3) Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego w Bieruniu, 4) Park Kulturowy dla Obszaru Grobli w Bieruniu; jeden w województwie świętokrzyskim: Park Kulturowy Miasta Końskie; jeden w województwie warmińsko-mazurskim: Park Kulturowy Warmińskiej Drogi Krajobrazowej Gietrzwałd-Woryty; dwa w województwie wielkopolskim: 1) Mickiewiczowski Park Kulturowy, 2) Park Kulturowy Stare Miasto w Poznaniu. Należy dodać, że lista parków kulturowych zamieszczonych na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa stanowi jedynie informację poglądową z uwagi na brak obowiązku informowania przez gminy innych podmiotów o utworzeniu parku kulturowego na swoim obszarze. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1a u.o.z. gmina zobowiązana jest jedynie do ogłoszenia „w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia”⁶³.

Najczęstszym problemem związanym z utworzeniem parków kulturowych przez gminy jest konkurencyjność tej formy ochrony względem wprowadzanych równolegle form ochrony przyrody. Bywa bowiem, że cenne kulturowo obszary stanowią jednocześnie wartościowe z przyrodniczego punktu widzenia tereny zielone, chronione na przykład w postaci rezerwatu przyrody, którego ograniczenia, chociażby w zakresie możliwej ingerencji, są sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków. Jednocześnie brakuje odpowiedniej spójności między przepisami ustawy o zabytkach oraz ustawy o ochronie przyrody, a także podstaw współdziałania podmiotów uczestniczących w procedurze tworzenia parku kulturowego, co jest źródłem wielu konfliktów. Potwierdza to tylko wniosek, że pożądana metoda wartościowania i oceny krajobrazu kulturowego daleko wykracza poza założenia ochrony przyjęte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie powinno się oddzielać wartości kulturowych od wartości przyrodniczych, lecz

⁶³ Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Parki kulturowe – stan na 29.11.2019 r.*, https://nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zestawienie_parkow/miejsce.php?ID=3710, dostęp: 8 grudnia 2019 r.

raczej poszukiwać możliwości syntetycznej, kompleksowej oceny zasobów krajobrazu i jego wartości. Gminy stoją przed trudnym zadaniem harmonijnego połączenia w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, potrzeb ochrony przyrody oraz ochrony zabytków, a także rozwoju gospodarczego⁶⁴.

3.5. Ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzjach lokalizacyjnych

Najbardziej złożone formy ochrony zabytków to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, które są podstawowymi dokumentami planowania przestrzennego. W obydwu uwzględnia się w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych (art. 19 ust. 1 u.o.z.). Przepis ów zawiera otwarty katalog obiektów, których ochrona powinna być uwzględniona w studium i w planie. W przypadku, kiedy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, w studium i w planie uwzględnia się również ustalenia tego programu (art. 19 ust. 2 u.o.z.).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem obligatoryjnym, jego sporządzenie i uchwalenie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 3 u.p.z.p. studium sporządza się dla obszaru znajdującego się w granicach administracyjnych gminy celem określenia jej polityki przestrzennej, stanowi podstawowy element kreujący politykę przestrzenną gminy. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.). Jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Oznacza to, że studium ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego – jego postanowienia są kierowane do organów gminy i nie kształtują w sposób bezpośredni sytuacji podmiotów spoza systemu administracji publicznej, gdyż mają charakter nienormatywny⁶⁵. W konsekwencji postanowienia studium nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do stosowania przez organy administracji publicznej instrumentów o charakterze władczym, w tym nakładania ogra-

⁶⁴ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 123.

⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 2437/99, LEX nr 55333; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, LEX nr 57193.

niczeń i obowiązków z zakresu opieki nad zabytkami. W szczególności organy konserwatorskie nie mogą, opierając się wyłącznie na treści studium, uzgadniać warunków realizacji zamierzenia inwestycyjnego na etapie postępowania o wydanie warunków zabudowy lub na etapie poprzedzającym uzyskanie pozwolenia na budowę⁶⁶.

Postanowienia studium mają charakter ogólny i kierunkowy, nie dotyczą konkretnego przeznaczenia terenów na określone cele. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może wprowadzać ustaleń innych od tych zawartych w studium, stanowiących wytyczne do planu miejscowego, natomiast mogą je uściślać i konkretyzować⁶⁷. Za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy w sposób wiążący ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru obligatoryjnego. W aktualnym stanie prawnym jego sporządzenie jest konieczne jedynie wtedy, kiedy wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.). Z przepisów tych wynika między innymi, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do obszarów, dla których utworzono park kulturowy (art. 16 ust. 6 u.o.z.).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą władzy, czyli jednostki i ich organizacje⁶⁸. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą stanowić podstawę władczych rozstrzygnięć z zakresu nadzoru konserwatorskiego, gdyż plan miejscowy – jako prawo miejscowe, a zarazem jedna z form ochrony zabytków – przesądza o sposobie ochrony zabytku. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy do szczególnej kategorii aktów, gdyż zawiera normy planowe, które określając cele, jakie powinny być osiągnięte, stanowią jednocześnie podstawę do ingerencji w prawo własności. W tym zakresie nakazy i zakazy służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej mieszczą się w sferze prawotwórczej organu plani-

⁶⁶ Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 lipca 2012 r., II SA/Kr 34/12, LEX nr 1257785.

⁶⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606; M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 93.

stycznego⁶⁹. Prawna forma ochrony zabytków w postaci ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego została wprowadzona ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁰, i weszła w życie 4 czerwca 2010 r.

Celem planowania przestrzennego jest zorganizowanie struktury określonego obszaru w taki sposób, by życie człowieka jako jednostki i życie społeczeństwa jako zbiorowości mogło rozwijać się w jak najdogodniejszych warunkach. Planowanie przestrzenne polega na wyborze elementów materialnych struktury przestrzennej, odpowiednim rozmieszczeniu ich na planowanym obszarze oraz ich wzajemnym powiązaniu⁷¹. W związku z tym można przyjąć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem świadomego kształtowania krajobrazu kulturowego. Analiza istniejącej praktyki konserwatorskiej wskazuje jednak, że planowanie przestrzenne, a szczególnie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, nie są narzędziami dostatecznie wykorzystywanymi w celu ochrony krajobrazu kulturowego⁷².

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązково m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Postanowienia tego przepisu znajdują rozwinięcie w art. 19 ust. 3 u.o.z., zgodnie z którym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu miejscowego ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Przy czym zarówno granice stref ochronnych, jak i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane w sposób dowolny⁷³. Przede wszystkim jako ingerujące w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności. Decydując zatem o objęciu danego ob-

⁶⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2013 r., II SA/Łd 730/13, LEX nr 1387635.

⁷⁰ Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2010, nr 75, poz. 474.

⁷¹ J. Welc-Jędrzejewska, *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 5.

⁷² A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 137.

⁷³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., II OSK 1287/14, LEX nr 2034035.

szażu ochroną konserwatorską na mocy planu miejscowego, a następnie o zakresie ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów obszarów, które znalazły się w strefie ochronnej, organ planistyczny powinien kierować się jak najmniejszą uciążliwością nakładanych ograniczeń oraz ich niezbędnością dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków⁷⁴.

W stosunku do zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków i niewchodzących w skład parku kulturowego ustanawia się strefę ochrony konserwatorskiej. Ustanowienie strefy ochrony konserwatorskiej stanowi formę ochrony tego rodzaju zabytków, przynależną do wyłącznej właściwości gmin. Należy podkreślić, że właśnie ze względu na możliwość ustalenia strefy ochrony konserwatorskiej odnoszącej się do zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków oraz zabytków niebędących elementami parków kulturowych miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi samodzielną formę ich ochrony⁷⁵. W pozostałych przypadkach pełni jedynie funkcję realizacyjną, spełniając wytyczne wynikające z pozostałych prawnych form ochrony zabytków.

W przypadku, kiedy gmina nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków uwzględnia się w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 19 ust. 1a u.o.z.), określanych mianem decyzji lokalizacyjnych. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego odnosi się do inwestycji celu publicznego i wydawana jest w przypadku, kiedy teren pod inwestycję nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Pojęcie „inwestycji celu publicznego” charakteryzują dwie cechy: po pierwsze, zakres takiej inwestycji, tj. określenie, czy można zaliczyć ją do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym; po drugie, cel takiej inwestycji, tj. określenie, czy stanowi ona realizację celów publicznych wyszczególnionych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. O tym, czy dana inwestycja spełnia wymogi pozwalające zaliczyć ją do inwestycji celu publicznego, przesądza łączne spełnienie tych dwóch przesłanek⁷⁶. W drodze decyzji o warunkach zabudowy określa się

⁷⁴ M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 92.

⁷⁵ W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 14.

⁷⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia

warunki zabudowy w przypadku zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budow-

1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 65 z późn. zm., dalej: u.g.n.) celami publicznymi są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 2) wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 3) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 4) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 5) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 6) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 7) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 8) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; 9) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 10) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 11) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 12) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 13) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w trybie ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 14) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 15) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 16) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 17) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 18) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 19) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 20) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 21) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 22) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

lanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydają wojewoda (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych na wniosek właściwego zarządcy drogi) (art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁷). W odniesieniu do lokalizacji linii kolejowej wojewoda, na wniosek PKP Polskich Linii Kolejowych Spółki Akcyjnej lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wydaje decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷⁸). Z kolei decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wydaje właściwy miejscowo wojewoda, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku przez zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (art. 3 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁷⁹). W kontekście postanowień art. 19 ust. 1a u.o.z. warunkiem koniecznym do ustalenia ochrony konserwatorskiej danego obiektu w jednej z decyzji lokalizacyjnej jest to, by obiekt taki figurował uprzednio co najmniej w gminnej ewidencji zabytków.

Z treści art. 19 ust. 1a u.o.z. wynika pierwszeństwo ochrony, które ma zapewniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że objęcie ochroną na podstawie decyzji ustalających warunki lokalizacji poszczególnych rodzajów przedsięwzięć jest możliwe wyłącznie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak przyjęte rozwiązanie faktycznie zrównuje ochronę konserwatorską, ustaloną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, z ochroną ustaloną w poszczególnych decyzjach lokalizacyjnych. To z kolei prowadzi do usankcjonowania na szczeblu ustawowym wadliwej praktyki administracyjnej polegającej na uchylaniu się przez organy gminy od sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a tym samym do uchylania się od posługiwania się podstawowym instrumentem

⁷⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1474 z późn. zm.

⁷⁸ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 710 z późn. zm.

⁷⁹ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1380 z późn. zm. Lotniskiem użytku publicznego jest lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości (art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1580 z późn. zm.).

planistycznym⁸⁰, gwarantującym racjonalne kształtowanie i zagospodarowywanie przestrzeni.

Ochrona zabytków przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a właściwie ustalane w nich strefy ochrony konserwatorskiej, z powodu kryzysu planowania przestrzennego, wynikającego z fakultatywności, a tym samym niewielkiej liczby uchwalanych planów, oznacza, że bez skutecznej ochrony pozostaje większość historycznych założeń przestrzennych⁸¹. System planowania przestrzennego powinien stanowić naturalne uzupełnienie i wsparcie dla systemu ochrony zabytków, ale plany miejscowe nadal pokrywają mniejszą część obszarów zurbanizowanych, co ułatwia presję na przekształcanie lub likwidację budownictwa zabytkowego i tradycyjnego, znajdującego się na obszarach interesujących inwestycyjnie⁸².

3.6. Wpis zabytku do gminnej ewidencji zabytków

Wątpliwości budzą konsekwencje prawne wpisu zabytku do gminnej ewidencji zabytków, która faktycznie stanowi jedną z prawnych form ochrony tych obiektów, mimo tego, że nie została jako taka wymieniona w art. 7 u.o.z. Gminna ewidencja zabytków to zbiór przeznaczony dla obiektów spełniających ustawowe przesłanki uznania za zabytek. Zgodnie z art. 22 ust. 4 u.o.z. gminną ewidencję zabytków nieruchomości z terenu gminy prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta). Gminną ewidencję zabytków prowadzi się w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W ewidencji powinny zostać ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 5 u.o.z.). Porozumienie takie oznacza uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego gminną ewidencję zabytków oraz organu współdziałającego. Stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków nie może być dorozumiane, ale powinno być wyrażone w piśmie urzędowym. Oznacza to, że do gminnej ewidencji

⁸⁰ P. Antoniak, M. Cherka, *Komentarz do art. 7, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 42.

⁸¹ W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014, s. 78.

⁸² B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011, s. 8.

zabytków nie można włączyć obiektów, co do których wojewódzki konserwator zabytków nie wypowiedział się przed ujęciem ich w ewidencji⁸³.

Różnica w traktowaniu zabytków ujętych w rejestrze zabytków oraz tych wskazanych w gminnej ewidencji zabytków ma charakter wyłącznie proceduralny. W świetle regulacji materialnoprawnych zabytki włączone do gminnej ewidencji zabytków traktowane są identycznie jak inne nieobjęte żadną formą ochrony zabytki w znaczeniu materialnym, czyli takie, które spełniają cechy zabytku. Ujawnienie zabytku w gminnej ewidencji zabytków nie oznacza dla jego dysponenta powstania jakichś dodatkowych praw czy obowiązków, tak jak w przypadku wpisu do rejestru zabytków. Jedyna różnica widoczna jest na gruncie przepisów prawa procesowego, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w prawie budowlanym, z których wynika obowiązek uzgadniania decyzji w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę z wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do obszarów i obiektów włączonych do gminnej ewidencji zabytków. Właściciel obiektu wpisywanego do gminnej ewidencji zabytków nie bierze jednak udziału w procedurze wpisu, który jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną (wpis do gminnej ewidencji zabytków nie wymaga formy decyzji administracyjnej). Poza tym organ wykonawczy gminy nie ma obowiązku informowania właściciela zabytku o wpisaniu go do gminnej ewidencji zabytków. W efekcie o tym, że ma zabytkową nieruchomość objętą ochroną, dowiaduje się, na przykład starając się o pozwolenie na jej rozbudowę, kiedy to okazuje się, że planowane przedsięwzięcie musi uzgodnić z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane „w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”⁸⁴. Przyjęte rozwiązanie powoduje wątpliwości co do zgodności tego rodzaju mechanizmu ochronnego z postanowieniami Konstytucji RP, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz dobrej administracji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Ochronie prawnej podlegają jedynie zabytki wpisane do rejestru zabytków. Obiekt ujęty w gminnej ewidencji zabytków podlega takiej ochronie, jeżeli zostanie uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania

⁸³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 1239/16, LEX nr 2360139.

⁸⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1186 z późn. zm. (dalej: pr. bud.).

przestrzennego⁸⁵. Oznacza to, że w przypadku braku planów miejscowych tego rodzaju zabytki pozostawione są jakiejkolwiek ochronie. Jednak z drugiej strony wpis do gminnej ewidencji zabytków powoduje dla dysponenta zabytkowej nieruchomości problemy, przede wszystkim skutkuje koniecznością uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę. Poszukując sposobu rozstrzygnięcia wątpliwości związanych z wpisem do gminnej ewidencji zabytków, w doktrynie postuluje się przyjęcie istnienia nienazwanych form ochrony zabytków. Założenie to sprowadza się do przyjęcia, że formę ochrony zabytków stanowi zespół określonych norm prawnych składających się na instytucję prawną, natomiast samo uwzględnienie w katalogu zawartym w art. 7 u.o.z. nie przesądza o zakwalifikowaniu danego działania administracji jako formy ochrony zabytków. Oznacza to, że jeżeli jakieś działanie nie zostało wyszczególnione w treści tego przepisu, a można wskazać zespół norm prawnych składających się na określoną instytucję prawną, to uprawnione jest wówczas mówienie o nienazwanej formie ochrony zabytków. W konsekwencji ze względu na skutki prawne związane z wpisem do gminnej ewidencji zabytków, pomimo tego, że nie zostało to wyrażone wprost w art. 7 u.o.z., należy uznać ją za formę ochrony zabytków⁸⁶. Warto byłoby także rozważyć możliwość poszerzenia katalogu form ochrony zabytków o wpis do gminnej ewidencji zabytków oraz zobligowania gmin do prowadzenia ewidencji zabytków. Dzięki temu gminna ewidencja zabytków pełniłaby nie tylko funkcję ochronną względem wpisanych do niej zabytkowych nieruchomości, ale także funkcję edukacyjną, przyczyniając się do podniesienia stanu świadomości społeczności lokalnej co do wartości historycznej, artystycznej lub naukowej zabytków zaewidencjonowanych. W przeciwnym razie wiele zabytkowych nieruchomości dalej pozostanie poza ochroną.

⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

⁸⁶ K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków nieruchomych*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasieńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 109; E. Kowalska-Benasiewicz, *Katalog prawnych form ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), Warszawa 2015, s. 178 i 182.

4. Administracja ochrony zabytków

Administracja ochrony zabytków stanowi integralną część administracji publicznej. Tworzy ją system organów wraz z aparatem pomocniczym, działający w strukturach państwa lub jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Administrację można określić jako system, ponieważ: 1) składa się z podsystemów, między którymi zachodzą wzajemne relacje (np. poszczególne resorty, urzędy, podsystem normatywny); 2) można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim można wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym); 3) między administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym; 4) realizuje cele postawione jej w związku z wykonywaną misją; 5) zarówno administracja, jak i jej podsystemy są w stanie modernizować, a w razie potrzeby zmieniać swoje cele (np. związane z realizacją polityki administracyjnej); 6) posiada podsystem sterujący (np. Rada Ministrów, minister, wójt, burmistrz lub prezydent miasta)¹.

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami mieści się w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, którym kieruje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy pomocy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ministerstwo działa na podstawie statutu nadanego mu zarządzeniem Nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie

¹ S. Wrzosek, *Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywisty*, S. Wrzosek (red.), Lublin 2008, s. 41.

nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego² oraz regulaminu organizacyjnego nadanego mu zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego³.

4.1. Organy ochrony zabytków

Zgodnie z art. 89 u.o.z. organami ochrony zabytków są: 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków; 2) wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków. Przyjęte rozwiązanie jednoznacznie przesądza, że w zakresie ochrony zabytków funkcjonują tylko dwa organy znajdujące się w strukturze administracji rządowej – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewoda, przy czym kompetencje tych organów wykonywane są odpowiednio przez Generalnego Konserwatora Zabytków i wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oznacza to w praktyce, że decyzje administracyjne wydawane przez te organy są decyzjami albo ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, albo wojewody, chociaż *de facto* są wydawane (podpisywane) albo przez Generalnego Konserwatora Zabytków albo właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków. W znaczeniu ustrojowym posiadaczem kompetencji związanych z ochroną zabytków są więc odpowiednio minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewoda. W świetle postanowień ustawy ani Generalny Konserwator Zabytków, ani wojewódzcy konserwatorzy zabytków nie są jednak organami ochrony zabytków.

Generalny Konserwator Zabytków jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 90 ust. 1 u.o.z.), co w zestawieniu z brakiem określenia kwalifikacji kandydata na to stanowisko oznacza, że urząd Generalnego Konserwatora Zabytków ma wybitnie charakter polityczny. Prawodawca nie wymaga od niego spełnienia takich wymogów

² Zarządzenie Nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tekst jedn. M.P. 2016, poz. 461.

³ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz. Urz. MKiDN 2017, poz. 75.

merytorycznych, jakich oczekuje od wojewódzkiego konserwatora zabytków. O sposobie powoływania i odwoływania Generalnego Konserwatora Zabytków decyduje wyłącznie Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. To z kolei budzi uzasadnione wątpliwości zarówno co do posiadanych kwalifikacji i predyspozycji, jak i obiektywizmu czy niezależności. Skoro bowiem stanowisko Generalnego Konserwatora Zabytków zostało wprowadzone w celu wypełniania w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego szerokiego katalogu zadań z dziedziny kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, to bezsprzecznie powinno mieć charakter organu wyspecjalizowanego i fachowego. W związku z tym pożądane jest, by osoba piastująca to stanowisko, szczególnie ze względu na szeroki zakres powierzonych jej kompetencji, dysponowała rozległą wiedzą i doświadczeniem w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami⁴.

Kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków determinowane są przypisanymi mu zadaniami, których przykładowy katalog zawiera art. 90 ust. 2 u.o.z., zaliczając do nich w szczególności: 1) opracowywanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) realizację zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju; 3) podejmowanie działań związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego i realizacją kontraktów wojewódzkich w sprawach opieki nad zabytkami; 4) prowadzenie krajowej ewidencji zabytków i krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem; 5) wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych; 6) organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 7) sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków⁵; 8) koordynowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków; 9) kontrolowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej; 10) promowanie badań naukowych w zakresie konserwacji zabytków; 11) organizowanie szkoleń dla służb konserwatorskich; 12) organizowanie konkursów promujących opiekę nad zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień, nagród pieniężnych lub rzeczowych; 13) opiniowanie wniosków o nadanie odznaki „Za opiekę nad zabytkami”; 14) współpracę z organami

⁴ R. Płaszowska, *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 99.

⁵ Należy dodać, że prawodawca nie przyznał Generalnemu Konserwatorowi Zabytków żadnych środków nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków, co w praktyce wyłącza możliwość realnego wpływania na ich działalność.

administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków; 15) organizowanie szkoleń w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 16) podejmowanie działań dotyczących troski o zabytki związane z historią Polski, pozostające poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 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 (art. 90 ust. 3 u.o.z.). Instrukcje i wytyczne nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (art. 90 ust. 4 u.o.z.). Generalny Konserwator Zabytków realizuje te zadania przy pomocy Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Przyznanie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w strukturze organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego stanowiska sekretarza lub podsekretarza stanu (art. 90 ust. 1 u.o.z.), czyli pracownika organu administracji publicznej, nie podważa regulacji przyznającej mu z mocy prawa kompetencji do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych. Inaczej mówiąc, przyznanie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków własnych kompetencji z mocy samego prawa, a nie delegacji ministra, wyłącza możliwość traktowania go wyłącznie jako pracownika, który wykonuje kompetencje ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na podstawie przyznanego mu upoważnienia⁶.

Wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, wskazującego kandydata na to stanowisko (art. 91 ust. 1 u.o.z.). Z kolei odwołania wojewódzkiego konserwatora zabytków wojewoda dokonuje albo na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, albo za jego zgodą (art. 91 ust. 1a u.o.z.), co zmusza Generalnego Konserwatora Zabytków do współdziałania z wojewodą i zapewnia mu możliwość oddziaływania na obsadę personalną stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków, który *de facto* w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków na terenie województwa.

Prawodawca nadał wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków charakter organu wyspecjalizowanego, za czym przemawia lista wymagań, jakie spełnić musi kandydat do objęcia tego stanowiska. Zgodnie z art. 91 ust. 2 u.o.z. wojewódzkim konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania: 1) jest obywatelem polskim;

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1054/12, LEX nr 14217911.

2) posiada przynajmniej tytuł zawodowy magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej pięcioletni staż pracy w tym zakresie; 3) posiada wiedzę w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wymagania te mają charakter mieszany, z jednej strony merytoryczny (pkt 2 i 3), z drugiej strony odnoszą się do przymiotów kandydata na stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków jako osoby, jego prawnego statusu, w tym niekaralności (pkt 1 i 4), przez co wpływają na autorytet tego organu. Należy dodać, że wojewódzki konserwator zabytków nie musi być z wykształcenia i doświadczenia zawodowego konserwatorem zabytków, musi tylko posiadać tytuł zawodowy magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków. Określenie to jest wprowadzić nieprecyzyjne, gdyż odnosi się do szerokiego i bliżej niedookreślonego spektrum wykształcenia przydatnego na stanowisku wojewódzkiego konserwatora zabytków, niemniej jednak wskazuje na rozległość problematyki, którą będzie się zajmował⁷.

Stosownie do postanowień art. 91 ust. 4 u.o.z. do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: 1) realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) sporządzanie, w ramach przyznaných środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 3) prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie; 4) wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych; 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych; 6) organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 7) opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów; 8) upowszechnianie wiedzy o zabytkach; 9) współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z uwagi na to, że organem ochrony zabytków na poziomie województwa jest wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje wykonuje wojewódzki konserwator zabytków, należy dodać,

⁷ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 133.

że w zakresie ochrony zabytków wykonuje on samodzielnie zadania i kompetencje, jednak nie swoje, lecz wojewody. Inaczej mówiąc, posiada kompetencje do wykonywania kompetencji wojewody⁸.

W wykonywaniu tych zadań pomocą wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków służy jego zastępca oraz wojewódzki urząd ochrony zabytków. Zastępcę wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 91 ust. 3 u.o.z.). Prawodawca nie określił wymagań, jakie musi spełnić kandydat na zastępcę wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że rozstrzyga o tym samodzielnie wojewódzki konserwator zabytków. Wydaje się jednak, że ze względu na charakter zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, za realizację których w określonym zakresie będzie odpowiadał jego zastępca, kandydat taki powinien spełniać co najmniej wymagania przewidziane dla wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wybór zastępcy wojewódzkiego konserwatora zabytków nie może być całkowicie uznaniowy.

Organem pomocniczym wojewódzkiego konserwatora zabytków jest kierowany przez niego wojewódzki urząd ochrony zabytków (art. 92 ust. 1 u.o.z.). Organizację wojewódzkich urzędów ochrony zabytków określa rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków⁹. Wojewódzki urząd ochrony zabytków działa na podstawie regulaminu nadanego przez wojewodę na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 92 ust. 2 u.o.z.). Przyjęte rozwiązanie skutkuje tym, że każdy z wojewódzkich urzędów ochrony zabytków może działać według przepisów o zupełnie odmiennej treści. Z jednej strony pozwala to na dostosowanie zasad działania urzędu do potrzeb istniejących w danym regionie, co jest zupełnie zrozumiałe, z drugiej rodzi wątpliwości co do jednolitej realizacji przedmiotowych zadań w skali całego państwa¹⁰.

Wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora Zabytków może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, określając w szczególności ich terytorialny zakres oraz siedziby (art. 92 ust. 3 u.o.z.). Delegatura wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków wchodzi w skład wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków (art. 92 ust. 4 u.o.z.). W strukturach wojewódzkich urzędów ochrony zabytków funkcjonuje 35 delegatur z sie-

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Samodzielność kompetencji organów właściwych w sprawie ochrony zabytków*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015, s. 67.

⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, Dz. U. 2004, nr 75, poz. 706.

¹⁰ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 87.

dzibami przeważnie w byłych miastach wojewódzkich. Delegaturą wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków kieruje kierownik delegatury (art. 92 ust. 5 u.o.z.). Kierownika delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków powołuje i odwołuje wojewódzki konserwator zabytków na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków albo za jego zgodą (art. 92 ust. 5a u.o.z.). Kierownik delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, z upoważnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, na terenie swojego działania prowadzi kontrole i sprawy, w tym w szczególności wydaje decyzje administracyjne (art. 92 ust. 6 u.o.z.).

Wojewódzki konserwator zabytków wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 92 ust. 1 u.o.z.). Najogólniej mówiąc, zespolenie jako instytucja prawa publicznego oznacza koncentrację określonych uprawnień w jednym ośrodku decyzyjnym, którego kierownik będzie nimi zarządzał albo na nie w znacznym stopniu oddziaływał. W województwie jest to właśnie wojewoda. Działalność zespolonej administracji wojewódzkiej reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹. Stosownie do postanowień art. 51 ustawy wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność; 2) kontroluje jej działalność; 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania; 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Kontrola obejmuje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków merytorycznie podlegają Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (który jest organem wyższego stopnia, czyli organem odwoławczym od decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków), w imieniu którego zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków wykonuje Generalny Konserwator Zabytków, natomiast organizacyjnie i finansowo – jako organy zespolonej administracji wojewódzkiej, czyli podległej wojewodzie – ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Określona w taki sposób struktura organizacyjna administracji ochrony zabytków sprawia, że ani minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ani Generalny Konserwator Zabytków nie jest organem nadrzędnym wobec wojewódzkich konserwatorów zabytków. Konsekwencją braku bezpośredniej podległości organowi centralnemu jest brak możliwości kierowania pracami tych organów. Niemniej jednak minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organem wyższego stopnia w sprawach okre-

¹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1464.

ślonych w ustawie i w odrębnych przepisach, co oznacza, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydają swoje rozstrzygnięcia w pierwszej instancji, natomiast organem właściwym do rozpatrywania odwołań i zażaleń jest właśnie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹². Tytułem uzupełnienia należy dodać, że poza wojewódzkim konserwatorem zabytków organami pierwszej instancji w sprawach z zakresu ochrony zabytków są także dyrektor urzędu morskiego oraz Dyrektor Biblioteki Narodowej, a także samorząd gminy (art. 22 ust. 4 – wójt, art. 81 ust. 1 – organ stanowiący, art. 87 ust. 1 – wójt, art. 96 ust. 2 – gmina); samorząd powiatowy (art. 81 ust. 1 – organ stanowiący, art. 87 ust. 1 – zarząd powiatu, art. 96 ust. 2 – powiat) oraz samorząd województwa (art. 81 ust. 1 – organ stanowiący, art. 87 ust. 1 – zarząd województwa)¹³.

Efektywnemu wykonywaniu zadań z zakresu ochrony zabytków służą kompetencje przyznane ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, określone w art. 95 u.o.z. Prawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego uprawnienia przewidziane przepisami kodeksu postępowania cywilnego dla prokuratora w sprawach cywilnych związanych z ochroną zabytków i dziedzictwa kulturowego, w tym zbiorów publicznych, restytucją dóbr kultury, w tym zwrotem dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 95 ust. 1 u.o.z.). Z kolei na mocy art. 95 ust. 3 u.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzki konserwator zabytków mogą w sprawach ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, w tym zbiorów publicznych, restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, występować na prawach strony w postępowaniu administracyjnym¹⁴ oraz na prawach oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Należy podkreślić, że udział w tych postępowaniach ma charakter fakultatywny, nie obowiązkowy. W konsekwencji, gdy wojewódzki konserwator zabytków nie przejawia inicjatywy procesowej w tym względzie, to brak jego udziału w sprawie nie tylko nie może być uznany za przyczynę nieważności postępowania, lecz nie może zostać zakwalifikowany jako uchybienie procesowe mające wpływ

¹² K. Zalasinska, *Administracja publiczna w dziedzinie ochrony zabytków*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalasinska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 51–52.

¹³ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 49–50.

¹⁴ Chodzi tu o takie postępowania administracyjne, w których ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków nie przysługuje przymiot organów orzekających w pierwszej lub drugiej instancji.

na wynik sprawy¹⁵. Natomiast zgodnie z art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia m.in. organom administracji rządowej uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie¹⁶. Poza tym minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzki konserwator zabytków mogą występować na zasadach przewidzianych dla pokrzywdzonego i oskarżyciela posiłkowego (ubocznego, czyli występującego obok oskarżyciela publicznego, lub samoistnego, czyli samodzielnie wnoszącego akt oskarżenia do sądu w przypadku bierności oskarżyciela publicznego) w postępowaniu karnym, w sprawach dotyczących czynów zabronionych zagrażających ochronie zabytków, dziedzictwu kulturowemu, w tym zbiorom publicznym, restytucji dóbr kultury, w tym zwrotowi dóbr kultury wprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności czynów określonych w przepisach karnych pomieszczonych w rozdziale 11 ustawy (art. 95 ust. 2 u.o.z.). Poprzez udział w takim właśnie charakterze w postępowaniach ochronnych (cywilnym, administracyjnym, karnym oraz w sprawach o wykroczenia) organy ochrony konserwatorskiej mają możliwość realizowania przypisanych im ustawowo zadań w ramach ochrony zabytków, które w myśl art. 4 u.o.z. polegają na podejmowaniu odpowiednich działań ochronnych, a więc także działań w ramach określonych procedur prawnych¹⁷.

Organy ochrony zabytków mogą powierzać swoje kompetencje innym podmiotom lub organom. Przekazywanie kompetencji ma usprawniać pracę organów ochrony zabytków. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, może powierzyć prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, z wyjątkiem wydawania decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, dla których jest organizatorem (art. 96 ust. 1 u.o.z.). Instytucje kultury wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami to instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, której celem statutowym jest sprawowanie opieki nad zabytkami (art. 3 pkt 5 u.o.z.). Powierzenie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oznacza działanie w imieniu tego ministra. Należy przy tym podkreślić, że możli-

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2010 r., III CSK 336/09, LEX nr 602267.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 729.

¹⁷ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 172.

wość działania w jego imieniu dotyczy wyłącznie kierowników instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami i nie rozciąga się na innych pracowników tych instytucji¹⁸.

Uprawnienia wojewody w zakresie możliwości powierzania prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości innym podmiotom są znacznie szersze niż uprawnienia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Poza możliwością powierzenia, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków w drodze porozumienia, prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami (art. 96 ust. 3 u.o.z.)¹⁹, może także, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych – gminom, powiatom, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym, położonym na terenie województwa (art. 96 ust. 2 u.o.z.). Przepisów dotyczących powierzania przez wojewodę niektórych spraw z zakresu swojej właściwości nie stosuje się do spraw dotyczących prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych (art. 96 ust. 4 u.o.z.). Porozumienie zakłada konieczność osiągnięcia kompromisu i uzgodnienia zasad współdziałania zmierzających do realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Porozumienie takie stanowi przewidzianą prawem formę dekoncentracji administracji publicznej. Do prowadzenia spraw związanych z ochroną zabytków należących do zakresu właściwości wojewody – gmina, powiat, związek gmin, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitalny – ustanawia wyodrębnione stanowisko odpowiednio gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego konserwatora zabytków, powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2a u.o.z.). W konsekwencji zakres kompetencji samorządowego (miejskiego lub powiatowego) konserwatora zabytków jest uzależniony wyłącznie od treści zawartego porozumienia. Gminnym (miejskim) konserwatorem zabytków, powiatowym konserwatorem zabytków, powiatowo-gminnym konserwatorem zabytków albo metropolitalnym konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia takie same warunki, co kandydat na wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2b u.o.z.).

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 1995 r., I SA 433/94, LEX nr 144102.

¹⁹ Powierzenie spraw, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami może nastąpić wyłącznie za zgodą organizatora właściwego dla tych instytucji (art. 96 ust. 5 u.o.z.).

4.2. Organy pomocnicze organów ochrony zabytków

Strukturę organów decyzyjnych uzupełniają organy pomocnicze. Na szczeblu centralnym są to: Rada Ochrony Zabytków, która funkcjonuje przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; Główna Komisja Konserwatorska – przy Generalnym Konserwatorze Zabytków; Polski Komitet Doradczy – przy Radzie Ministrów. Natomiast na szczeblu terenowym są to wojewódzkie rady ochrony zabytków, które funkcjonują przy wojewódzkich konserwatorach zabytków. Poza tym przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego istnieją również instytucje kultury wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami: Narodowy Instytut Dziedzictwa oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zabytków. Istnienie ciał doradczych jest konieczne ze względu na złożoność i różnorodność zadań z zakresu ochrony zabytków, wymagających bardzo konkretnej i zaawansowanej wiedzy z wielu dziedzin²⁰. Należy dodać, że skoro są to organy pomocnicze o charakterze opiniodawczo-doradczym, to wydawane przez nie opinie nie mają charakteru wiążącego dla organów, którym pomocą mają służyć. W praktyce oznacza to, że przy podejmowaniu decyzji organy ochrony zabytków mogą wziąć pod uwagę ich opinie, ale w żaden sposób nie są nimi związane.

Rada Ochrony Zabytków to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach realizacji polityki Rady Ministrów w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami działającym przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 97 ust. 1 u.o.z.). Do zadań Rady Ochrony Zabytków należy wydawanie opinii w sprawach dotyczących w szczególności: 1) założeń do projektu krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i projektu tego programu; 2) oceny realizacji zadań wynikających z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w odniesieniu do zabytków; 3) ochrony pomników historii; 4) projektów aktów prawnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 97 ust. 2 u.o.z.).

W skład Rady Ochrony Zabytków wchodzi od 10 do 20 członków, których powołuje na okres pięciu lat spośród osób posiadających wybitne osiągnięcia i zasługi w ochronie zabytków lub w opiece nad zabytkami, a także odwołuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 97 ust. 3 u.o.z.). Liczba członków zależy wyłącznie od uznania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W posiedzeniach Rady Ochrony Zabytków bierze udział Ge-

²⁰ R. Płaszowska, *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 100–101.

neralny Konserwator Zabytków (art. 97 ust. 5 u.o.z.). Takie kategoryczne stwierdzenie prawodawcy wskazuje na obowiązkowy udział Generalnego Konserwatora Zabytków w posiedzeniach Rady Ochrony Zabytków, co jest zresztą zrozumiałe ze względu na charakter zadań tego organu.

Rada Ochrony Zabytków działa na podstawie regulaminu nadanego, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 97 ust. 4 u.o.z.). W obowiązującym stanie prawnym funkcjonowanie tego organu określa Zarządzenie Nr 3 Ministra Kultury z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie nadania regulaminu Radzie Ochrony Zabytków²¹. Obsługę administracyjną i finansową Rady Ochrony Zabytków zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 97 ust. 6 u.o.z.).

Drugim organem funkcjonującym przy Generalnym Konserwatorze Zabytków jest Główna Komisja Konserwatorska, która jest organem opiniodawczym do spraw działań konserwatorskich podejmowanych przy zabytkach (art. 98 ust. 1 u.o.z.). Główna Komisja Konserwatorska wydaje, w szczególności, opinie w sprawach: 1) stosowania metod, technologii i materiałów niezbędnych dla ratowania zabytków; 2) prawidłowości i zasadności planowanych oraz przeprowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz badań archeologicznych; 3) sposobu i zasad postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń dla poszczególnych zabytków (art. 98 ust. 2 u.o.z.). Wynika stąd, że działalność tego organu ma wspomagać Generalnego Konserwatora Zabytków w wykonywaniu jego zadań i kompetencji w zakresie służenia mu wiedzą specjalistyczną.

W skład Głównej Komisji Konserwatorskiej wchodzi od 10 do 15 członków, których powołuje na okres pięciu lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, i odwołuje Generalny Konserwator Zabytków (art. 98 ust. 3 u.o.z.). Wymagania postawione przed kandydatami do Głównej Komisji Konserwatorskiej wskazują na specjalistyczny charakter tego organu. W przeciwieństwie bowiem do Rady Ochrony Zabytków kryterium doboru składu Głównej Komisji Konserwatorskiej nie bierze pod uwagę zasług, lecz fachowość. Istnienie organu specjalistycznego nieco łagodzi brak wymagań dotyczących posiadania specjalistycznych kwalifikacji przez osobę pełniącą funkcje Generalnego Konserwatora Zabytków.

Główna Komisja Konserwatorska działa na podstawie regulaminu nadanego, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 98 ust. 4 u.o.z.). Obecnie jest to Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 listopada

²¹ Zarządzenie Nr 3 Ministra Kultury z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie nadania regulaminu Radzie Ochrony Zabytków, Dz. Urz. MK 2004, nr 2, poz. 4.

2019 r. w sprawie nadania regulaminu Głównej Komisji Konserwatorskiej²². Obsługę administracyjną i finansową Głównej Komisji Konserwatorskiej zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 98 ust. 5 u.o.z.).

Polski Komitet Doradczy to organ pomocniczy Rady Ministrów o charakterze opiniodawczo-doradczym, którego celem jest koordynacja przedsięwzięć związanych z ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego. W odróżnieniu od wskazanych powyżej jest to organ powoływany fakultatywnie (art. 88 ust. 4 u.o.z.). Podstawą jego funkcjonowania jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego²³. Do zakresu jego działania należy w szczególności: 1) przedstawianie Radzie Ministrów opinii i wniosków dotyczących działań legislacyjnych, technicznych lub wojskowych, jakie należy podjąć w czasie pokoju i w razie konfliktu zbrojnego, a także w przypadku udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w misjach pokojowych i stabilizacyjnych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe za zgodą Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu zapewnienia wykonania postanowień Konwencji Haskiej²⁴ oraz związanych z nią Protokołów, których Polska jest stroną; 2) występowanie do Rady Ministrów z wnioskami mającymi na celu zapewnienie – na wypadek konfliktu zbrojnego – znajomości, poszanowania i ochrony przez Siły Zbrojne RP zabytków znajdujących się zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i innych krajów; 3) zapewnienie, w porozumieniu z organami administracji rządowej, łączności i współpracy z komitetami o podobnym charakterze innych państw oraz z właściwymi organizacjami międzynarodowymi; 4) udzielanie wyjaśnień, w zakresie realizacji postanowień Konwencji Haskiej i związanych z nią Protokołów, instytucjom i organom władzy publicznej oraz organizacjom społecznym i pozarządowym (§ 2).

Skład tego organu ma charakter mieszany. Strukturę organizacyjną Komitetu tworzą: 1) przewodniczący, którym jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub sekretarz (podsekretarz) stanu w urzędzie obsługującym tego ministra, odpowiedzialny za ochronę zabytków, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów; 2) sekretarz powoływany i odwoływany przez przewodniczącego spośród

²² Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nadania regulaminu Głównej Komisji Konserwatorskiej, Dz. Urz. MKiDN 2019, poz. 106.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego, Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1066.

²⁴ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz. U. 1957, nr 46, poz. 212 z późn. zm.

członków Komitetu – przedstawiciele ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; 3) członkowie: a. czterech przedstawicieli ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, b. dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw wewnętrznych, c. po jednym przedstawicielu: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, ministra właściwego do spraw zagranicznych, d. trzy osoby posiadające kwalifikacje specjalisty w dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (§ 3–4). Tak dobrany skład daje szansę na zapewnienie konsensusu między polityką rządu a celami ochrony zabytków opracowanymi na podstawie fachowej oceny sytuacji i potrzeb²⁵. Komitet rozpatruje sprawy należące do jego właściwości na posiedzeniach, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w trybie obiegowym – w drodze korespondencyjnego uzgodnienia treści stanowiska przez osoby wchodzące w jego skład (§ 5 pkt 1). Obsługę administracyjną Komitetu zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (§ 13 pkt 1).

Przy wojewódzkim konserwatorze zabytków działa wojewódzka rada ochrony zabytków jako organ opiniodawczy w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 99 ust. 1 u.o.z.). W związku z tym, że prawodawca nie precyzuje bliżej kompetencji tego rodzaju rad, ograniczając się tylko do ogólnego stwierdzenia, że sprowadzają się do opiniowania spraw z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, należy uznać, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków mogą korzystać z ich opinii przy podejmowaniu decyzji we wszystkich kwestiach związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, pozostających w zakresie ich właściwości²⁶. W praktyce znaczenie i zakres działania tego rodzaju rad zależy wyłącznie od wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy mogą je ukształtować w dowolny sposób oraz nadać im charakter organu, z którego opiniami warto i należy się liczyć, albo organu fasadowego, który tylko ma tworzyć wrażenie fachowości i uwiarygadniać nie zawsze zgodne z interesem społecznym decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W skład wojewódzkiej rady ochrony zabytków wchodzi od 5 do 10 członków powoływanych na okres pięciu lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, i odwoływanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków (art. 99 ust. 2 u.o.z.).

²⁵ R. Płaszowska, *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 103.

²⁶ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 180.

Taki sposób kreowania wojewódzkiej rady ochrony zabytków siłą rzeczy upolitycznia ów organ pomocniczy.

Wojewódzka rada ochrony zabytków działa na podstawie regulaminu nadanego, w drodze zarządzenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków (art. 99 ust. 3 u.o.z.). Obsługę administracyjną i finansową wojewódzkiej rady ochrony zabytków zapewnia wojewódzki urząd ochrony zabytków (art. 99 ust. 4 u.o.z.).

Strukturę organów ochrony zabytków uzupełniają Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID) oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (NIMOZ), podlegające ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. NID został powołany Zarządzeniem Nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków²⁷. Zgodnie z § 2 tego zarządzenia przedmiotem działania NID jest realizowanie zadań w zakresie zrównoważonej ochrony dziedzictwa kulturowego Polski w celu jej zachowania dla przyszłych pokoleń przez gromadzenie i upowszechnianie wiedzy o dziedzictwie, wyznaczanie i upowszechnianie standardów ochrony i konserwacji zabytków, kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości i zachowania dziedzictwa kulturowego. Organizację i zakres działania NID określa zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa²⁸. Z kolei NIMOZ został powołany Zarządzeniem Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych²⁹. Zgodnie z § 2 tego zarządzenia przedmiotem działania NIMOZ jest: 1) gromadzenie i upowszechnianie wiedzy o muzeach, muzealiach, zbiorach publicznych i obiektach zabytkowych; 2) wyznaczanie i upowszechnianie standardów w zakresie muzealnictwa i ochrony zbiorów; 3) kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości i zachowania dziedzictwa kulturowego; 4) prowadzenie badań naukowych. Organizację i zakres działania NIMOZ określa zarządzenie Ministra Kultury

²⁷ Zarządzenie Nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN 2010, nr 6, poz. 58 z późn. zm.

²⁸ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, Dz. Urz. MKiDN 2050, poz. 5.

²⁹ Zarządzenie Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Dz. Urz. MKiDN 2011, nr 1, poz. 6.

i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów³⁰.

Przyjęty model organizacji administracji ochrony zabytków, w którym ochronę zabytków powierza się organom administracji rządowej, których upolitycznienie jest powszechnie krytykowane w doktrynie prawa, rodzi poważne wątpliwości co do efektywności realizacji powierzonych im zadań³¹. Brakuje także wyraźnie określonych wymagań dotyczących posiadania przez Generalnego Konserwatora Zabytków odpowiednio wysokich kwalifikacji, przepisów przewidujących sprawowanie przez niego merytorycznego nadzoru nad działaniami wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz chociażby ogólnych wytycznych dotyczących organizacji i sposobu działania wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, pozwalających na ich ujednolicenie w skali całego państwa³².

³⁰ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Dz. Urz. MKiDN 2012, poz. 88.

³¹ J. Pruszyński, *Jak psuć prawo, czyli rzecz o zabytkach. Konserwator wiele może, ale nic nie musi*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 104.

³² R. Płaszowska, *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 106.

5. Obowiązki właściciela zabytków

Z posiadaniem zabytków wiążą się szczególne obowiązki jego dysponenta. Obowiązki te precyzuje art. 5 u.o.z., zgodnie z którym właściciel lub posiadacz sprawuje opiekę nad zabytkiem, która w szczególności polega na zapewnieniu warunków: 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku; 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Użycie w treści tego przepisu sformułowanie „w szczególności” oznacza, że nie jest to katalog wyczerpujący. Przepis art. 5 u.o.z. stanowi opis prawidłowej opieki nad zabytkiem. Wynikające stąd ograniczenia własności powstają *ex lege*, jeżeli tylko przedmiot własności jest zabytkiem. Obowiązki wynikające z treści tego przepisu odnoszą się w jednakowym zakresie do właścicieli lub posiadaczy zabytków ruchomych i nieruchomych, zarówno zarejestrowanych, jak i niezarejestrowanych. Wiążą się z zabezpieczeniem zabytku przed zniszczeniem w celu zachowania ich w możliwie jak najlepszym stanie. Nieprzestrzeganie tych obowiązków stanowi wykroczenie. Zgodnie z art. 110 ust. 1 u.o.z. kto będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. W razie popełnienia tego wykroczenia można orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami (art. 110

ust. 2 u.o.z.). Z kolei kto uniemożliwia lub utrudnia dostęp do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy, podlega karze grzywny (art. 114 u.o.z.).

Pojęcie opieki zostało przeciwstawione pojęciu ochrony. Opieka ma charakter wykonawczy i służy bezpośrednio realizacji konstytucyjnie określonego celu, podczas gdy ochrona jest zbliżona charakterem do nadzoru nad działalnością wykonawczą. Z rozróżnienia tego wynikają konsekwencje w postaci podziału ról¹. Na gruncie normatywnym prawodawca odróżnia bowiem opiekę nad zabytkiem sprawowaną przez jego właściciela lub posiadacza od ochrony zabytków sprawowaną przez organy administracji publicznej, która przewiduje możliwość ingerencji o charakterze nadzorczym względem dysponenta zabytku. Stosownie do art. 4 u.o.z. ochrona zabytków polega, w szczególności, czyli przede wszystkim, choć nie tylko, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięcia lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Wynika stąd, że ochrona zabytków oznacza działania podejmowane przez organy administracji publicznej, w tym działania władcze, polegające na stosowaniu prawa, którego efektem jest wydawanie decyzji administracyjnych; natomiast opieka nad zabytkami to z jednej strony działania faktyczne właściciela lub posiadacza, z drugiej pewien stan, który powinien być zagwarantowany przez właściciela lub posiadacza zabytku i polegać na zapewnieniu określonych w ustawie warunków². „Ochrona i opieka dotyczące zatem całkowicie różnych działań pozostają w stosunku wzajemnej zależności”³, zapewniając kompleksowe działania na rzecz zabytku.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż w doktrynie wskazuje się, że analiza obowiązujących przepisów i badania historyczne regulacji z zakresu ochrony zabytków stawiają pod znakiem zapytania zasadność wyodrębnienia pojęcia ochrony i opieki w przepisach ustawy. Uzasadniona byłaby raczej redefinicja pojęcia ochrony, która obejmowałaby zarówno obowiązki

¹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 44.

² K. Zeidler, *Zagadnienia systemowe*, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, K. Zalaszińska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 22.

³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 125–126.

adresowane do właścicieli, jak i organów administracji publicznej, przy zachowaniu ich wyraźnej delimitacji. To oznacza, że ochrona byłaby definiowana jako wszelkie środki mające na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego, do których zaliczane byłyby działania w zakresie identyfikacji, dokumentacji, prac badawczych, zachowania, zabezpieczenia, promocji, upowszechniania i edukacji. Wynika stąd, że opieka nad zabytkiem stanowiłaby więc tylko pewien element działań ochronnych. Tym samym państwo odgrywałoby rolę gwaranta właściwej realizacji obowiązków ochronnych oraz tworzyłoby warunki dla realizacji działań ochronnych poprzez wdrożenie mechanizmów pomocy finansowej. Od pojęcia ochrony faktycznej należy odróżnić ochronę prawną, rozumianą jako obszar ingerencji administracji konserwatorskiej w formie zarówno władczych rozstrzygnięć (w tym nadzór konserwatorski – weryfikacyjny i prewencyjny), jak i pozwoleń wydawanych w ramach nadzoru konserwatorskiego⁴.

Opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany, odpowiada za nią wyłącznie dysponent zabytku, czyli jego właściciel lub posiadacz. Sprawowanie opieki nad zabytkiem oznacza konieczność przestrzegania przepisów ustawy o zabytkach bez względu na to, czy zabytek jest zabytkiem rejestrowym czy nierejestrowym⁵. Rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz optymalnego wykorzystania go dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne, artystyczne czy naukowe. Zabytek przestaje być zatem wyłącznie prywatnym dobrem jego dysponenta, którego interesy zostają wyraźnie ograniczone; treść ustawowego ograniczenia sygnalizuje przepis art. 140 KC⁶. Zgodnie z jego treścią w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Prawo własności jest najsilniejszym prawem do rzeczy, obejmuje prawo do posiadania rzeczy, rozporządzania rzeczą i korzystania z rzeczy.

Obowiązki związane z posiadaniem zabytków mają charakter reglamentacyjny w stosunku do uprawnień właścicielskich i w jednakowym zakresie dotyczą wszystkich zabytków, bez względu na formę ich ochrony. Działania te mają w szczególności, ale także przede wszystkim, polegać na utrzyma-

⁴ W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014, s. 77.

⁵ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 84.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.

niu zabytku, tj. zabezpieczeniu i utrzymaniu go oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie oraz korzystaniu z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości⁷.

Z punktu widzenia utrzymywania pożądanego stanu rzeczy największe praktyczne znaczenie ma obowiązek zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, a także korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości⁸. W momencie zaistnienia realnego zagrożenia spowodowanego postępującą degradacją zabytku argumenty natury ekonomicznej nie mogą stanowić przesłanki do rezygnacji z działań mających na celu zachowanie jego substancji i wartości zabytkowej. Zasadą jest obciążenie obowiązkiem finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytkach podmioty posiadające tytuł prawny do dysponowania zabytkiem. Dysponenci zabytków mogą jednak ubiegać się o dotacje na sfinansowanie kosztów tych prac oraz robót udzielane przez organy państwowe (ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków), jak również przez organy stanowiące gmin i powiatów⁹.

Niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5 u.o.z., na właścicielu lub posiadaczu zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków ciąży dodatkowo obowiązeki informacyjne, wymienione w przepisie art. 28 u.o.z. Zgodnie z treścią tego przepisu właściciel lub posiadacz takiego zabytku zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o: 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; 2) zagrożeniu dla zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia; 3) zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany; 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości. Obowiązki informacyjne dotyczą dwóch głównych aspektów – stanu fizycznego zabytku oraz stanu prawnego zabytku. O zaistnieniu tego rodzaju zdarzenia właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zawiadamia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Należy podkreślić, że obowiązki wynikające z treści art. 28 u.o.z. adresowane są wyłącznie do właścicieli i posiadaczy zabyt-

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 grudnia 2012 r., I SA/Go 990/12, LEX nr 1276319.

⁸ Tamże.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.

ków wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Oznacza to, że na wszystkich dysponentach zabytków ciąży obowiązek wynikający z art. 5 u.o.z, a na dysponentach zabytków wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków dodatkowo obowiązek wynikający z art. 28 u.o.z.

Celem wprowadzenia tych obowiązków było ułatwienie wojewódzkim konserwatorom zabytków pozyskiwania aktualnych informacji na temat stanu zachowania nadzorowanych przez nich zabytków. Informacje te można podzielić na dwie grupy: 1) dotyczące sytuacji zagrożenia zabytku lub jego utraty (pkt 1 i 2) oraz 2) dotyczące dysponowania zabytkiem zarówno w sensie dosłownym, przez zmianę miejsca jego przechowania (jeżeli chodzi o zabytki ruchome), jak i w znaczeniu prawnym, np. przez przeniesienie prawa własności (pkt 3 i 4). W obydwu tych przypadkach inaczej ukształtowany został czas, jaki właściciel lub posiadacz ma na przekazanie stosownych informacji wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. W przypadku pierwszej grupy sytuacji zobowiązany jest on do niezwłocznego przekazania informacji (czyli bez zbędnej zwłoki), odnośnie do pozostałych dwóch sytuacji ma na to miesiąc, licząc od daty wystąpienia uzasadniającego to zdarzenia, np. podpisania umowy sprzedaży zabytku, względnie od dnia uzyskania informacji w tym zakresie¹⁰.

Obowiązki informacyjne wskazane w art. 28 u.o.z. charakteryzuje relatywnie najmniejszy stopień uciążliwości dla dysponenta zabytku. Niemniej jednak niedopełnienie tych obowiązków stanowi wykroczenie przewidziane w art. 113 u.o.z. Zgodnie z jego treścią kto będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo wpisanego do rejestru lub innego zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków nie powiadomił odpowiednio ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków o: 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; 2) zagrożeniu dla zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia; 3) zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego, w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany; 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości – podlega karze grzywny (ust. 1). W razie popełnienia tego wykroczenia można orzec nawiazkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami (ust. 2). Wyszczególnione w treści przepisu sytuacje mogą powodować naruszenie substancji

¹⁰ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 51.

zabytkowej, jednak zakres tego przepisu jest ograniczony przedmiotowo w dwóch aspektach – w odniesieniu do kategorii zabytków, których dotyczy obowiązek informacyjny, oraz w odniesieniu do enumeratywnie wyszczególnionych sytuacji faktycznych i prawnych dotyczących zabytku, co w konsekwencji znacznie ogranicza możliwości ochrony.

Właściciel lub posiadacz zabytku bądź przedmiotu posiadającego cechy zabytku jest zobowiązany do udostępniania go w celu prowadzenia badań naukowych. W szczególności właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego lub nieruchomego albo przedmiotu posiadającego cechy zabytku bądź nieruchomości o cechach zabytku jest zobowiązany udostępnić go wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia (art. 29–30 u.o.z.). Zróżnicowanie przedmiotu badań naukowych, obejmujących zarówno zabytek, czyli przedmiot o ustalonej już wcześniej wartości zabytkowej, jak i przedmiot, co do którego badanie ma dopiero doprowadzić do przesądzenia o posiadaniu zabytkowego charakteru, ma na celu rozszerzenie możliwości zastosowania przepisów ustawy i objęcia nimi wszystkich obiektów, które posiadają lub mogą posiadać cechy zabytku. Obowiązek ów dotyczy więc wszelkich obiektów spełniających przesłanki uznania za zabytek ruchomy bądź nieruchomy w rozumieniu art. 3 u.o.z. Przyjęte rozwiązanie ma na celu stworzenie organom ochrony zabytków prawnych możliwości w zakresie rozpoznania i weryfikacji znajdującego się w obrębie ich właściwości zasobu zabytkowego¹¹. Udostępnianie zabytku lub przedmiotu posiadającego cechy zabytku w celu prowadzenia badań naukowych odbywa się w czasie uzgodnionym z jego właścicielem lub posiadaczem w miejscu, w którym przedmiot ów się znajduje. W przypadku odmowy udostępnienia zabytku lub przedmiotu posiadającego cechy zabytku organy ochrony zabytków, czyli – odpowiednio – wojewódzki konserwator zabytków albo minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, mogą wydać decyzję nakazującą jego udostępnienie na czas niezbędny do wykonania badań, jednak nie dłuższy niż trzy miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W przypadku, kiedy po upływie tego czasu badania nie zostaną zakończone, wówczas uzyskanie dostępu do zabytku lub przedmiotu posiadającego cechy zabytku wymaga przeprowadzenia całej procedury od nowa. Niezależnie od tego, czy dysponent przedmiotu będącego zabytkiem lub mającego cechy zabytku udostępnił go dobrowolnie, czy też został do tego zobowiązany, ma prawo dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone w związku z prowadzonymi badaniami.

W przepisie art. 36 u.o.z. wymieniono czynności przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, na przeprowadzenie których należy uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków lub ministra właściwego

¹¹ P. Antoniuk, *Komentarz do art. 29, [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red.), Warszawa 2010, s. 145.

do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, 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; 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; 5) prowadzenie badań archeologicznych; 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów, z wyjątkiem możliwości umieszczenia na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków znaku informującego o tym, iż zabytek taki podlega ochronie; 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni; 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (art. 36 ust. 1 u.o.z.). Z kolei pozwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wymagają: 1) prace konserwatorskie, 2) prace restauratorskie, 3) badania konserwatorskie – przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 36 ust. 1a u.o.z.).

W przepisie art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z. katalog czynności przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, na przeprowadzenie których należy uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, rozszerzono o inne czynności wpływające na strukturę przedmiotu. W ten oto sposób, mimo że wyliczenie ma charakter wyczerpujący przez wskazanie jedynie na efekt czynności, obowiązkiem uzyskania pozwolenia objęto konsultowanie z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zasadzie wszystkich przedsięwzięć oddziałujących na substancję materialną zabytku¹².

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w art. 36 u.o.z., wydawane są w ramach uznania administracyjnego. Podejmując decyzję, organ ochrony zabytków korzysta z szero-

¹² A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 156.

kiego luzu decyzyjnego, wynikającego z posłużenia się przez prawodawcę w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wieloma pojęciami niedookreślonymi i zwrotami szacunkowymi¹³. Poza tym przepisy prawa nie określają, w jakich przypadkach konieczne jest wydanie pozwolenia, a w jakich odmowa jego udzielenia, pozostawiając tę kwestię ocenie organu ochrony zabytków. Ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniu, jaki wpływ konkretna inwestycja będzie miała na chronione wartości danego obiektu czy też obszaru zabytkowego¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że zadaniem organów ochrony konserwatorskiej jest zapobieganie takim działaniom, które mogłyby prowadzić zarówno do naruszenia lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, jak i utrudnić utrzymanie zabytkowego terenu w jego pierwotnym układzie przestrzenno-architektonicznym, uniemożliwić jego zachowanie, czy też spowodować obniżenie lub utratę jego wartości zabytkowych¹⁵.

Częstym zagadnieniem pojawiającym się przy okazji użytkowania zabytku jest zmiana jego wyglądu. Zmiana wyglądu zabytku nieruchomego może dotyczyć zarówno budynku, jak i całego obszaru wpisanego do rejestru zabytków. Zgodnie z treścią przepisu art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z. podejmowanie innych niż wymienione w przepisie art. 36 ust. 1 pkt 1–10 u.o.z. działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków, wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Dzięki temu przepis ów umożliwia sprawowanie przez organy ochrony zabytków funkcji ochronnej ukierunkowanej na możliwie najszerszą grupę aktywności przy zabytku, pod warunkiem wystąpienia zagrożenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Zmiana wyglądu zabytku powinna być rozumiana jako ingerencja w substancję zabytku, ale też jako przesłonięcie zabytku na skutek umieszczenia reklamy przytwierdzonej do rusztowania. Zmianą wyglądu będzie także zmiana kolorystyki budynku nienaruszająca wprowadzić integralności zabytku, lecz oddziałująca na jego postrzeganie z zewnątrz¹⁶.

W kontekście regulacji zawartych w art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z. pojawia się problem dotyczący obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku sprzedaży poszczególnych składników

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 825/17, LEX nr 2451241.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2413/18, LEX nr 2682192.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2011 r., I SA/Wa 1546/10, LEX nr 1096643; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2012 r., II OSK 1441/11, LEX nr 1232718.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r., I SA/Wa 1628/05, LEX nr 232229.

kolekcji¹⁷ – zabytku ruchomego, czyli podejmowania działań, które *de facto* mogłyby prowadzić do naruszenia substancji zabytku lub zmiany jego wyglądu. Problem ów rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który uznał za uzasadnione wydanie decyzji o wpisaniu zbioru stanowiącego wystrój wnętrz budynków Zespołu Torów Wyścigów Konnych w Warszawie do rejestru zabytków ruchomych ze względu na zamiar sprzedaży poszczególnych jego składników przez zarządzającego majątkiem syndyka. W przekonaniu sądu sprzedaż poszczególnych elementów stanowiących wystrój wnętrz budynków Zespołu Torów Wyścigów Konnych w Warszawie wiązałaby się ze zniszczeniem tego wieloskładnikowego zabytku ruchomego. Co prawda sprzedaż takich obiektów nie jest zabroniona, jednak w przypadku kolekcji wpisanej do rejestru zabytków nie jest możliwa sprzedaż poszczególnych jej elementów¹⁸. W ten sposób pośrednią kontrolą objęto nie tylko stan i sposób korzystania z zabytków, ale też prawo do rozporządzania nimi¹⁹.

Pozwolenie na przeprowadzenie niektórych czynności przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków wydaje się na wniosek osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo do rejestru zabytków, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego (art. 36 ust. 5 u.o.z.). Nie oznacza to jednak, że w umowie najmu lokalu wynajmujący (właściciel zabytku) nie może ustalić z najemcą, że wszelkie zmiany dokonywane w zabytkowej substancji przedmiotu najmu będą zgłaszane wynajmującemu, który następnie po ich zaakceptowaniu wystąpi z wnioskiem o wydanie pozwolenia do właściwego organu ochrony zabytków²⁰.

Pozwolenia na przeprowadzenie niektórych czynności przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków mogą określać warunki, które zapobiegną uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku (art. 36 ust. 3 u.o.z.). Co więcej, wojewódzki konserwator zabytków może uzależnić wydanie pozwolenia na przemieszczenie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku czy podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do reje-

¹⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.o.z. kolekcja to zbiór przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły tę kolekcję, podlegający ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Wynika stąd, że kolekcja to zbiór przedmiotów (rzeczy nieruchomych) utworzony w oparciu o jakąś ideę przewodnią kolekcjonera i odpowiednio przez niego zorganizowany.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2007 r., I SA/Wa 483/07, LEX nr 347783.

¹⁹ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 153.

²⁰ A. Jagielska-Burduk, *Problematyka zarządzania nieruchomością zabytkową*, [w:] *Zarządzanie nieruchomościami*, Z. Bukowski (red.), Warszawa 2013, s. 226.

stru, od przeprowadzenia na koszt wnioskodawcy niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. Jeden egzemplarz dokumentacji z przeprowadzonych badań przekazywany jest nieodpłatnie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (art. 36 ust. 4 u.o.z.). Z kolei minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może uzależnić wydanie pozwolenia na prace konserwatorskie i prace restauratorskie przy zabytku od przeprowadzenia na koszt wnioskodawcy niezbędnych badań konserwatorskich. Jeden egzemplarz dokumentacji z przeprowadzonych badań przekazywany jest nieodpłatnie ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 36 ust. 4a u.o.z.).

Przyjęte rozwiązania, stanowiące ingerencję w uprawnienia właścicielskie, podyktowane rozbieżnością interesów prywatnego i publicznego, jest dopuszczalne, a czasami wręcz konieczne. Powszechnie podkreśla się, że w sytuacji sprzecznych interesów obywateli obarczyć można nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa w takiej mierze, w jakiej potrzebne jest to państwu lub samorządowi terytorialnemu do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Inaczej mówiąc, idzie tu o ochronę interesu społecznego (publicznego) jako etapu realizacji interesu indywidualnego. Wynika stąd, że interes społeczny nie może być traktowany jako przeciwieństwo interesu indywidualnego, a zadaniem organu podejmującego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest harmonizowanie czy też godzenie obydwu tych interesów. W kontekście ochrony zabytków, w szczególności stosowania czynności reglamentacyjnych, konflikt interesów i jego rozwiązywanie jest czymś nieuniknionym, naturalnym w działaniach administracji publicznej.

Właściciel zabytku musi brać pod uwagę ograniczenia wynikające z interesu społecznego w ochronie jego zabytku, ale w zamian może oczekiwać od wspólnoty, której interes bierze pod uwagę, użytkując zabytek w sposób zgodny z interesem społecznym, że będzie ona łagodzić te rygory przez współfinansowanie opieki nad zabytkiem oraz taką organizację służb ochrony zabytków, by spełnianie i tak uciążliwych obowiązków nie było przesadnie trudne. W przeciwnym wypadku mogłoby to rodzić sytuację, w której właściciel miałby pokusę pozbycia się zabytku z uwagi na zbyt duże oczekiwania, jakie ma wspólnota państwowa wobec niego. Brak łagodzenia rygoryzmu mógłby stanowić *de facto* ukrytą formę wyłączenia, zniechęcającą podmioty prywatne do posiadania zabytków²¹.

Właściciel lub posiadacz zabytku, poza obowiązkami, ma także pewne uprawnienia związane ze sprawowaniem opieki nad zabytkiem. Zgodnie z art. 73 u.o.z. osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub

²¹ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 38.

inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie albo będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa. Z treści przepisu wynika, że dotacja celowa jest ograniczona wyłącznie do prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych prowadzonych wyłącznie przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis ów „nie tylko w sposób zbyt wąski przedmiotowo określa rodzaje prac, przy prowadzeniu których można ubiegać się o dotacje z budżetu państwa, ale sformułowany jest w taki sposób, że w żadnej mierze nie tworzy po stronie władzy publicznej – odpowiedniego do zakresu ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych – obowiązku współuczestnictwa w nakładach koniecznych na przeprowadzenie wymaganych przez prawo prac”²².

Konsekwencją wywiązywania się z obowiązków wynikających z art. 5 u.o.z. jest także prawo właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru zabytków do korzystania z przywilejów w postaci nabycia zabytku po obniżonej cenie. W związku z tym:

1) cenę nieruchomości lub jej części, będącej własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wpisanej do rejestru zabytków, obniża się o 50%. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady powiatu lub sejmiku województwa, podwyższyć lub obniżyć bonifikatę (art. 68 ust. 3 u.g.n.). Cenę stanowi wartość osiągnięta w wyniku przetargu lub wyliczona przez rzeczoznawcę. Taka sama bonifikata oraz możliwość jej zmiany dotyczy również opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 73 u.g.n.) i trwałego zarządu (art. 84 u.g.n.);

2) cenę sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się nie więcej niż 50%, pod warunkiem, że nabywca zobowiąże się do dokonania względem tejże nieruchomości nakładów, w terminie określonym w umowie sprzedaży, nie dłuższym jednakże niż pięć lat od dnia jej zawarcia, w wysokości co najmniej uzyskanego obniżenia ceny sprzedaży (art. 30 pkt 4–4c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²³).

Właściciel lub posiadacz zabytku ma także prawo do zwolnienia z niektórych podatków, dotyczy to jednak wyłącznie nieruchomości wpisanych

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

²³ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 396 z późn. zm.

indywidualnie do rejestru zabytków. Nie obejmuje natomiast zabytków, które są częścią zabytkowych obszarów:

1) na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej²⁴. Przedmiotowe zwolnienie podatkowe uzależnione jest zatem od zaistnienia przesłanki należytego utrzymania obiektu, której ustalenie pozwala organowi podatkowemu na odstąpienie od fiskalnego obciążania właściciela zabytku w zakresie podatku od nieruchomości²⁵;

2) na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym – od podatku rolnego zwolnione są grunty wpisane do rejestru zabytków, pod warunkiem ich zagospodarowania i utrzymania zgodnie z przepisami o ochronie zabytków²⁶. Należy wyjaśnić, że nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków (art. 2 ust 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁷);

3) na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym – od podatku leśnego zwolnione są lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków²⁸. Najczęściej są to fragmenty dawnych komponowanych założeń parkowych, zlokalizowanych w okolicy dworu lub pałacu;

4) na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. c i d ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn – od podatku zwolnione jest nabycie w drodze spadku lub zapisu windykacyjnego zabytków ruchomych i kolekcji wpisanych do rejestru zabytków, a także zabytków użyczonych muzeum w celach naukowych lub wystawienniczych na okres nie krótszy niż dwa lata, oraz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli nabywca (osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej) zabezpiecza je i konserwuje zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁹.

²⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1170.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 544/12, LEX nr 1369015.

²⁶ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 333.

²⁷ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 1161 z późn. zm. (dalej: u.o.g.r.l.).

²⁸ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 888.

²⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1813.

Zwolnienia od podatku uwarunkowane są obowiązkiem utrzymania zabytku zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W takich przypadkach organ podatkowy wymaga przedłożenia przez dysponenta zabytku zaświadczenia wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, potwierdzającego właściwe utrzymanie zabytku.

Na koniec należy dodać, że w razie zbycia rzeczy zabytkowej nowy właściciel będzie związany podobnymi uprawnieniami czy obowiązkami co dotychczasowy nie z uwagi na istnienie analogicznego stosunku prawnego między jego poprzednikiem a organem administracji publicznej, ale dlatego, że prawo nakłada takie uprawnienia lub obowiązki na każdorazowego właściciela rzeczy zabytkowej. Nie chodzi tu zatem o jakieś podążanie obowiązku czy uprawnienia za rzeczą zabytkową, ale jedynie o powiązanie tych uprawnień czy obowiązków z osobą właściciela takiej rzeczy przez konkretny przepis prawa. Uprawnienia czy obowiązki ściśle powiązane z rzeczą zabytkową powstają z mocy samej ustawy, a więc niezależnie od obowiązków ciążących na poprzedniku prawnym. W konsekwencji zatem konstruowanie pojęcia następstwa prawnego w odniesieniu do uprawnień i obowiązków właściciela rzeczy zabytkowej, wynikających z mocy samego prawa, nie wydaje się ani przydatne, ani właściwe. W przypadku stosunków rzeczowych, powstających z mocy samego prawa, mówienie o jakimkolwiek następstwie prawnym jest nieprawidłowe. Owa rozszerzona skuteczność tej kategorii stosunków prawnych nie wynika wcale z jakiejś szczególnej właściwości danego stosunku, ale z cechy normy prawa, która z zasady jest generalna i dotyczy „każdego, kto...”, zwłaszcza że prawo uzależnia w tym przypadku powstanie uprawnień lub obowiązków od cech niezwiązanych z osobą czy osobistymi kwalifikacjami podmiotu administrowanego³⁰.

³⁰ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 165.

Rozdział II
Zadania gminy
w zakresie ochrony zabytków

1. Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej

1.1. Istota samorządu terytorialnego

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Jednym z elementów składowych demokratycznego państwa prawnego jest samorząd terytorialny, który zapewnia swoim obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej. Poprzez samorząd państwo „dzieli się” władzą ze społeczeństwem; można wręcz powiedzieć, że jego funkcjonowanie zasadza się na aktywności obywatelskiej i na sprawowaniu władzy przez obywateli, czyli na „samorządzeniu się”¹. W ten sposób państwo przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, czyli zaangażowanego w sprawy publiczne, któremu zostaje przekazana realna możliwość zarządzania sprawami publicznymi na zamieszkiwanym przez nie terytorium. Cel państwa i samorządu terytorialnego jest tożsamy – urzeczywistnienie dobra wspólnego, tyle tylko, że w przypadku tego drugiego w pomniejszonej skali, ograniczonej do wspólnoty samorządowej. Dobra wspólne stanowią trwałą podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, a zarazem wyznacznik podejmowanych przez niego działań, i cel, do którego urzeczywistnienia działania te mają doprowadzić. Warto przypomnieć, że dobro wspólne to zespół wartości niematerialnych, biologicznych, moralno-ideowych i wielu innych, które umożliwiają integralny rozwój osoby ludzkiej, a równocześnie kształtują społeczną wspólnotę. Poza tym niewątpliwie ważnym celem ist-

¹ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny jako instytucja realizująca zasadę demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.), Lublin 2002, s. 49.

nienia samorządu terytorialnego jest uruchomienie energii społecznej, intelektualnych możliwości oraz materialnego i ludzkiego potencjału².

Samorząd terytorialny definiowany jest jako posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności lokalnej zamieszkałej na określonym terytorium, która, odpowiednio zorganizowana, ma prawo i rzeczywistą zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność i we własnym interesie zasadniczą częścią spraw publicznych o znaczeniu lokalnym³. Władza ta nie jest jednak nieograniczona z uwagi na unitarny charakter państwa. Samorząd terytorialny stanowi integralną część Rzeczypospolitej Polskiej, która jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji RP). Zasada jednolitości nie wyklucza wprowadzenia możliwości zorganizowania państwa w oparciu o samorząd terytorialny, stanowiący element zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ale jednocześnie określa granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁴. Dzięki temu nie stanowi on ani konkurencji, ani zagrożenia dla władzy państwowej, ale władzę tę w pewnym sensie zastępuje, a zarazem dopełnia. W ten sposób w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym podmiotem właściwym w sprawowaniu władzy i podejmowania decyzji jest w pierwszej kolejności wspólnota samorządowa. W tym właśnie wyraża się szczególnie rola samorządu, który nie tylko przybliża władzę do obywatela, ale faktycznie mu ją przekazuje. Dzięki istnieniu samorządu decyzje rozwiązujące problemy konkretnych ludzi podejmowane są przy ich aktywnym współudziale⁵. Samorząd terytorialny czerpie legitymację do sprawowania władzy bezpośrednio z zasady suwerenności narodu, jednak wola mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w państwie unitarnym nie może być jedynym źródłem władzy, gdyż ta ma swoją podstawę również, a może przede wszystkim, w ustawie będącej odzwierciedleniem woli całego narodu⁶. W konsekwencji samorząd terytorialny jest przejawem „samorządzenia się”, ale utrzymanego w granicach określonych przez prawo.

Zasady organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego określa zarówno Konstytucja RP, która reguluje dotyczące go zagadnienia w roz-

² M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993, s. 26.

³ Tamże, s. 29.

⁴ „Proklamowana w art. 3 Konstytucji RP zasada jednolitości państwa polskiego prowadzi do wniosku, że Rzeczpospolita Polska nie jest państwem federacyjnym, obejmującym jakieś autonomiczne związki terytorialne lub organizmy terytorialno-narodowościowe z własnymi konstytucjami, ustawami, parlamentami, rządami, własnym obywatelstwem i zdolnością do zawierania umów międzynarodowych. Jednolitość należy zatem interpretować jako zakaz federacji”; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 23.

⁵ S. Wójcik, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 23.

⁶ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 256.

dziale VII „Samorząd terytorialny”, jak i ustawy samorządowe⁷. Zbiór krajowych przepisów samorządowych uzupełnia Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r.⁸ Postanowienia EKSL odnoszą się do samorządu lokalnego, przez który – w świetle prawa polskiego – należy rozumieć samorząd gminny i powiatowy. Natomiast dla samorządu województwa właściwe są postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 5 czerwca 1997 r., która nie została ratyfikowana przez Polskę.

Na gruncie normatywnym samorząd terytorialny został powiązany z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa. Podział zasadniczy to podział główny, podstawowy – w jego strukturze powinny działać najważniejsze organy terenowe, a ich kompetencje muszą pozostawać kompetencjami dominującymi. Z powyższego wynika także możliwość istnienia innych podziałów terytorialnych (w praktyce przyjęła się wobec nich nazwa „podziały specjalne”), zdeterminowanych względami czysto celowościowymi, stosownie do potrzeb danej służby publicznej czy działu administracji, a także racjami praktycznymi lub już istniejącymi z uwagi na pewne zaszczości historyczne⁹. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny funkcjonuje zatem w ramach administracyjnego podziału terytorium państwa, jest jego elementem strukturalnym. Z art. 16 Konstytucji RP jednoznacznie wynika, że zasadniczy podział terytorialny państwa wprowadza się dla celów samorządu terytorialnego, a w rezultacie samorząd terytorialny tworzy podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej¹⁰. Samorząd terytorialny został bowiem zorganizowany według struktury jednostek zasadniczego podziału terytorialnego albo odwrotnie – jednostki zasadniczego podziału terytorialnego zostały wyznaczone według trzech szczebli samorządu terytorialnego¹¹.

Strukturę samorządu terytorialnego określa art. 164 ust. 1–2 Konstytucji RP, w myśl którego podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 713 (dalej: u.s.g.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 511 z późn. zm. (dalej: u.s.p.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 512 z późn. zm. (dalej: u.s.w.).

⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107 (dalej: EKSL).

⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15. Uwaga 6*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

¹⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 32, 207.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 173.

gmina, natomiast inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego określa ustawa. Wynika stąd, że obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, ale nie oznacza to niemożliwości wprowadzania dalszych podziałów prowadzących do tworzenia kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Kreowanie takich jednostek zostało jednak pozostawione woli prawodawcy. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przesądziła, że od 1 stycznia 1999 r. województwa – wraz z powiatami i gminami – są jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹². Pomimo takiego, jak by się wydawało, hierarchicznego uszeregowania kolejnych stopni podziału terytorialnego państwa należy zaznaczyć, że pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego nie istnieje relacja nadrzędności i podporządkowania. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są względem siebie niezależne i samodzielnie wykonują nałożone na nie zadania publiczne, mimo że zostały umieszczone na trzech piętrach podziału terytorialnego, a ich układ przypomina strukturę szczeblową (hierarchiczną). Takie ich uporządkowanie nie oznacza jednak istnienia pomiędzy nimi jakiegokolwiek hierarchii. W sensie organizacyjnym w skład województwa wchodzi powiaty, a w skład powiatów – gminy, ale ta przynależność nie wiąże się z uzależnieniem jednych od drugich. Wynika stąd, że województwo, które jest jednostką największą zarówno pod względem terytorialnym, jak i liczby mieszkańców, nie posiada kompetencji władczych w stosunku do powiatów i gmin, na co jednoznacznie wskazuje art. 4 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którym organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Podobnie powiat, chociaż obejmuje zasięgiem terytorialnym kilka gmin, których mieszkańcy z mocy prawa stanowią wspólnotę lokalną, to jednak nie posiada żadnych kompetencji władczych wobec owych gmin, na co wskazuje art. 4 ust. 6 u.s.p., w myśl którego zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. W sensie kompetencyjnym proporcje te ulegają odwróceniu, gdyż to właśnie gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, natomiast powiat i województwo samorządowe mają węższy i ściślej określony zakres działania. Ponadto jednostki każdego z wymienionych szczebli podlegają osobno nadzorowi organów administracji rządowej, a także dla każdej z nich z osobna organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze¹³.

¹² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 z późn. zm.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 173.

1.2. Decentralizacja władzy publicznej jako akt prawa miejscowego

Podział terytorialny państwa, a więc rozparcelowanie jego obszaru na mniejsze jednostki terytorialne, jest warunkiem koniecznym decentralizacji. Bez takiego podziału idea decentralizacji władzy publicznej nie może być zrealizowana; inaczej mówiąc, nie ma wówczas gdzie decentralizować zadań publicznych. „Decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administracyjne mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej. Decentralizacja polega więc na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania”¹⁴. Konstytucja RP przesądza sprawę – nie może to być podział jednoszczeblowy, przewidujący istnienie tylko jednego rodzaju (charakteru) jednostek terytorialnych. W świetle całości jej postanowień może to być, tylko jako pewne minimum, podział przewidujący istnienie jednostek terytorialnych dwojakiego rodzaju (podział dwustopniowy lub dwuszczeblowy): województw (art. 152) i gmin (art. 164 ust. 1). Konstytucja RP pozwala również wyjść poza to minimum, przewidując możliwość zaistnienia dalszych jednostek podziału terytorialnego (podział trój- lub czterostopniowy, art. 164 ust. 2)¹⁵. Prawodawca nie rozstrzygnął w Konstytucji RP kwestii struktury samorządu terytorialnego, dopuszczając możliwość powołania innych szczebli samorządu – regionalnego albo lokalnego i regionalnego.

Powiązanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa z samorządem terytorialnym wynika z zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zorganizowania aparatu administracyjnego na podstawie zasady dekoncentracji kompetencji. Znajduje to swoje potwierdzenie w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Nie jest to oczywiście jedyna możliwa forma decentralizacji władzy publicznej; formy bardziej pogłębione to regionalizacja, autonomia terytorialna czy wreszcie federalizacja. Z regulacji art. 15 i 16 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny powstaje na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, który musi z jednej strony uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, z drugiej zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki temu samorząd terytorialny zyskuje stabilne podstawy istnienia i wywiązywania się z realizacji nałożonych na niego zadań publicznych. Należy dodać, że kryteria stanowiące podstawę wydzielenia jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa danego szczebla mają charakter alternatywny. Prawodawca nie wymaga łącznego ich występowania

¹⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140.

¹⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15. Uwaga 6*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

w każdej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa i na każdym jego szczeblu. Wystarczy występowanie choćby jednego z nich, by uzasadnić powołanie do życia danej jednostki takiego podziału. Należy podkreślić, że zasadniczy podział terytorialny państwa z jednej strony ma być oparty na więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych, z drugiej zaś ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, ponieważ jednostki terytorialne mają mieć realną zdolność wykonywania zadań publicznych¹⁶. Przyjęte rozwiązania zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego niezbędną do normalnego funkcjonowania samodzielność. Trudno bowiem mówić o samodzielności takiej jednostki, która została ukształtowana w taki sposób, że nie jest w stanie wykonywać zadań publicznych. Poza tym nie sposób mówić o samodzielności wówczas, kiedy ze względu na brak więzi gospodarczych lub społecznych jednostki samorządu zdane są w każdym swoim działaniu na pomoc lub stałą interwencję innych organów państwa¹⁷.

Idea decentralizacji jest bardzo bliska idei demokracji (art. 2 i art. 4 Konstytucji RP), a wręcz może być postrzegana jako konieczna jej konsekwencja. W strukturach zdecentralizowanych znacznie łatwiej zaspokajać bowiem różnorakie potrzeby obywateli, zaś uczestniczącym w nich obywatelom znacznie łatwiej jest wywierać wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Idea ta jest również bliska idei subsydiarności (pomocniczości), przywołanej we wstępie do Konstytucji RP, wymagającej umiejscowienia rozmaitych gestorów władzy publicznej możliwie blisko tych spraw publicznych (a tym samym obywateli), którymi ci mają zarządzać. Wskazane powyżej elementy struktury zdecentralizowanej nie muszą jednak występować wszystkie razem i w całej swej rozciągłości w konkretnych układach organizacyjnych¹⁸.

Celem decentralizacji jest więc doprowadzenie do sytuacji, w której gros spraw publicznych rozstrzygany będzie przez obywateli. „Decentralizacja zakłada, że nikt lepiej nie zna potrzeb wspólnoty lokalnej niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele mieszkający w tej samej jednostce samorządu terytorialnego. Oni też lepiej oceniają możliwości i oszczędniej gospodarują będącymi w ich dyspozycji środkami. Mają też lepsze warunki kontroli działań organów wykonawczych na szczeblu lokalnym”¹⁹. W przypadku decentralizacji wzrasta bo-

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, LEX nr 1393834.

¹⁷ I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 187.

¹⁸ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15. Uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 135.

wiem świadomość społeczna, ludzka kreatywność i zdolność do poświęceń, ponieważ mieszkańcy tworzący wspólnotę samorządową dobrowolnie chcą się włączać w działania władz samorządowych, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych²⁰. Istota decentralizacji sprowadza się zatem do odciążenia państwa od zajmowania się sprawami lokalnymi. Decentralizacja nie prowadzi jednak do całkowitego wyzbycia się przez państwo odpowiedzialności za zadania przekazane do wykonywania samorządowi terytorialnemu. Mimo to udział państwa w wykonywaniu zadań powierzonych samorządowi ogranicza się do niezbędnego minimum; państwo wspiera samorząd, ale go nie zastępuje.

Decentralizacja nie ma charakteru absolutnego i nie może być postrzegana jako element autonomizacji lokalnych struktur władzy publicznej. Granice decentralizacji wyznacza bowiem konstytucyjna zasada jednolitości państwa oraz konsekwencje ustrojowe wynikające z uznania, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli²¹. Co więcej, decentralizacja władzy publicznej nie musi oznaczać jej wyłączności we wszystkich sprawach dotyczących ustroju terytorialnego i niedopuszczalności funkcjonowania pewnych struktur scentralizowanych, zwłaszcza tam, gdzie wymaga tego specyfika zarządzanej materii (np. zarządzania sprawami obronności państwa, funkcjonowania systemu ochrony zdrowia). Konstytucyjne wskazanie na Radę Ministrów jako czynnik prowadzący politykę państwa (art. 146 ust. 1) czy też wskazanie na ministrów jako na podmioty kierujące określonymi działami administracji sprawiają, że muszą one posiadać istotny wpływ również na funkcjonowanie władzy państwowej w jej wymiarach terenowych. Innymi słowy, nie jest możliwe dążenie do całkowitej, stuprocentowej decentralizacji²².

W wyniku decentralizacji władzy publicznej samorząd terytorialny został włączony w struktury administracji publicznej, a w konsekwencji w sprawowanie władzy publicznej. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. „Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając *implicite* organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopozitywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy (...), a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione przez to państwo – źródle

²⁰ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 280.

²¹ Tamże, s. 278

²² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15. Uwaga 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

władzy publicznej”²³. Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny określona jest jako „uczestniczenie” przezeń w „sprawowaniu” owej władzy, polegające na wykonywaniu „istotnej części zadań publicznych”. Wynika stąd, że wspólnoty samorządowe mają charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami władztwa publicznego, podejmowane przez nie rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, co więcej – odmowa ich realizacji może się spotkać z sankcjami osobistymi. Z drugiej strony ponoszą one, w sensie ogólnopolitycznym, odpowiedzialność za stan realizacji tej (istotnej) części zadań publicznych, które zostały powierzone im do wykonania²⁴.

Prawodawca, przyznając samorządowi terytorialnemu prawo do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, jednoznacznie przesądził, że uczestniczenie to polega na: wykonywaniu zadań publicznych, których ani Konstytucja RP, ani ustawy nie zastrzegły na rzecz administracji rządowej (art. 163), wykonywaniu zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (art. 166 ust. 1) oraz wykonywaniu zadań publicznych zleconych w drodze ustaw, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2)²⁵. Faktycznie więc zakres zadań publicznych, powierzonych do wykonania samorządowi terytorialnemu, określają ustawy. Przyjęte rozwiązanie, z uwagi na jednolity charakter państwa (art. 3 Konstytucji RP) i zasadę głoszącą, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP), jednoznacznie przesądza, że samorząd terytorialny nie ma i nie może mieć zadań, które nie mieściłyby się w pojęciu zadań publicznych. Co więcej, skoro samorząd terytorialny jest fragmentem ustroju państwowego, to nie ma żadnego przeciwstawienia między samorządem terytorialnym a administracją rządową, a tym bardziej między samorządem terytorialnym a państwem. Jeden i drugi system administracji publicznej realizuje jednolicie administrację publiczną, stosując prawo i podlegając temu samemu prawu. Samorząd nie ma bowiem własnych i suwerennych zadań, ale wykonuje zadania państwa²⁶. Wykonując zadania publiczne, może posługiwać się środkami prawnymi właściwymi administracji publicznej, w tym także władczymi, z możliwością użycia przymusu państwowego włącznie. Władztwo administracyjne należy bowiem do istoty samorządu terytorialnego. Trzeba przy tym od-

²³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

²⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 16. Uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

²⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 173.

notować, że pozostające w jego dyspozycji władztwo administracyjne nie jest jego „własną władzą”, lecz przejawem zdecentralizowanej wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy państwa polskiego²⁷.

1.3. Pojęcie wspólnoty samorządowej

Podmiotem samorządu terytorialnego jest wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Normatywna konstrukcja wspólnoty samorządowej nie jest więc niczym innym jak formą prawnego upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych, a tym samym uznania ich interesów oraz wyodrębnienia pochodnych, samodzielnych względem państwa i jego administracji podmiotów władzy publicznej²⁸. Związanie mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową z określonym terytorium (wydzielonym administracyjnie obszarem państwa) – gminą, powiatem i województwem – wskazuje, że samorząd terytorialny to korporacja terenowa, co oznacza w konsekwencji, że w skład wspólnoty samorządowej wchodzi nie tylko obywatele polscy, ale wszyscy – ogół mieszkańców przebywających na danym terytorium, a więc również cudzoziemcy i bezpaństwowcy. Terytorium stanowi podstawowe kryterium, na podstawie którego możliwe jest wyodrębnienie pewnej nieokreślonej imiennie grupy osób powiązanych ze sobą wyłącznie miejscem zamieszkania. „To wskazuje, że gmina, powiat i województwo mają korporacyjną budowę, czyli są organizacyjnie uporządkowanymi zrzeszeniami osób, które na mocy przypisania są zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych i które – niezależnie od zmiany poszczególnych członków – tworzą prawną jednostkę. Członkami tych korporacji mogą być tylko osoby fizyczne, a członkostwo wynika z miejsca zamieszkania, dlatego też można mówić o korporacjach terytorialnych”²⁹.

W doktrynie podkreśla się, że użycie w przepisach prawa pojęcia „wspólnota” sugeruje, że poza samym tylko miejscem zamieszkania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinny łączyć dodatkowo także inne więzi. Należy zauważyć, że w przyjętym rozumieniu pojęcie wspólnoty samorządowej jest merytorycznie fikcyjne, ponieważ

²⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 16. Uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.

²⁸ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 25.

²⁹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 107.

wszyscy mieszkańcy określonej jednostki samorządu terytorialnego nie muszą mieć ani jednego wspólnego interesu i poza przymusową przynależnością nic nie musi ich ze sobą wiązać³⁰. Nie ulega wątpliwości, że przypadkowy zespół ludzki trudno nazwać wspólnotą tylko dlatego, że zamieszkuje konkretny obszar. Do tego należy dodać, że wspólnotę samorządową tworzą osoby luźno związane z daną jednostką samorządu terytorialnego. Nie muszą to być wcale obywatele polscy, nie muszą nawet stale przebywać na terytorium jednostki samorządu terytorialnego, której wspólnotę rzekomo tworzą. Wystarczy tylko, że ustalą swoją aktywność na danym obszarze. Z uwagi na wzrastającą mobilność społeczną coraz trudniej mówić o stałych mieszkańcach wspólnot samorządowych³¹. W związku z tym należy przyjąć, że pojęcie wspólnoty samorządowej ma znaczenie ideologiczne; chodzi wyłącznie o społeczność jako taką – ogół mieszkańców określonego fragmentu terytorium państwa, niekoniecznie powiązanych ze sobą wspólnymi interesami. Mówiąc zatem o wspólnocie, należy przez to rozumieć raczej pewne środowisko życia, otoczenie społeczne, w którym człowiek przychodzi na świat, rozwija się i samorealizuje, niż środowisko faktycznie powiązane ze sobą różnego rodzaju przenikającymi się więziami. Wynika to z natury ludzkiej: z faktu, że człowiek jest istotą społeczną, która w pełni normalnie może funkcjonować jedynie w grupie społecznej, czyli we wspólnocie z innymi. Poza tym pojęcie wspólnoty ma charakter porządkujący – służy zbudowaniu pojęcia gminy (powiatu, województwa) jako określonej (z uwagi na zamieszkałe terytorium) korporacji terenowej, zdolnej do samodzielnego realizowania nałożonych na nią zadań publicznych albo, mówiąc inaczej, zadań leżących we wspólnym interesie mieszkańców określonego terytorium³². Definiując samorząd za pomocą pojęcia „wspólnota”, prawodawca upoważnia (i zobowiązuje) organy gminy (powiatu, województwa) do respektowania interesu partykularnego (w pozytywnym tego słowa znaczeniu). Podstawowym celem posługiwania się w porządku prawnym państwa demokratycznego konstrukcją samorządu terytorialnego jest więc legitymizowanie mozaiki interesów partykularnych (w szczególności lokalnych i regionalnych) oraz gwarantowanie uwzględniania tych zróżnicowanych interesów w procesach decyzyjnych administracji publicznej³³.

³⁰ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002, s. 40.

³¹ K. Complak, *Komentarz do art. 16. Uwaga 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red.), Warszawa 2014, s. 44.

³² W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 262.

³³ W. Kisiel, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 44.

Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na danym terenie i trwa tak długo, jak długo człowiek tam przebywa. Prawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnych obowiązków w zakresie przejawiania aktów woli (przystąpienia do wspólnoty bądź zgody organów jednostki samorządu terytorialnego na przyjęcie do wspólnoty). Przynależność do wspólnoty samorządowej, wynikająca z faktu zamieszkiwania na terytorium określonej jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje na jej przymusowy charakter. Co istotne, obligatoryjność przynależności do danej wspólnoty nie ma charakteru trwałego i ustanowionego w sposób przesądzający w tym sensie, że osoba fizyczna według własnego uznania i w sposób całkowicie wolny może swobodnie zmienić swoją przynależność samorządową nieograniczoną ilość razy, osiedlając się na terytorium dowolnie wybranej przez siebie gminy³⁴. Związek mieszkańca z daną jednostką samorządu terytorialnego jest oparty na stałym zamieszkiwaniu, rozumianym jako skoncentrowanie w danym miejscu interesów życiowych. Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 KC). Należy dodać, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania, co powoduje, że w tym samym czasie można być członkiem tylko jednej wspólnoty samorządowej określonego szczebla (art. 28 KC). Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się jednak według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości. Zameldowanie nie przesądza o przynależności do określonej wspólnoty samorządowej. *A contrario*, brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w danej gminie statusu członka wspólnoty gminnej ani związanych z tym faktem praw i obowiązków. Co więcej, jednostka samorządu terytorialnego nie może różnicować swoich stałych mieszkańców na zameldowanych i na tych, którzy nie mają tego przymiotu³⁵. Przynależność do konkretnej wspólnoty gminnej automatycznie przesądza także o przynależności do wspólnoty powiatowej i wspólnoty regionalnej.

Nie ulega wątpliwości, że żadna wspólnota nie jest w stanie normalnie funkcjonować i sprawnie wykonywać ciężących na niej zadań *in pleno*, bez odpowiedniego zorganizowania się. Wobec tego powołuje w tym celu w drodze wyborów swoje organy, za pośrednictwem których wykonuje zadania nałożone na jednostkę samorządu terytorialnego. Wynika stąd, że organy

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 września 2009 r., III SA/Kr 234/09, LEX nr 640492.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 1991 r., SA/Lu 630/91, LEX nr 10238; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1956/95, LEX nr 28754; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.

jednostek samorządu terytorialnego są wtórnymi w stosunku do wspólnoty samorządowej podmiotami władzy publicznej, a ich legitymacja pochodzi z wyborów dokonywanych przez pierwotnych dzierżycieli władzy publicznej. Prawodawca dokonał podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na organy stanowiące i organy wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP). Organem stanowiącym gminy jest rada gminy (art. 15 u.s.g.), powiatu – rada powiatu (art. 9 ust. 1 u.s.p.), województwa – sejmik województwa (art. 16 ust. 1 u.s.w.). Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 u.s.g.); powiatu – zarząd powiatu³⁶ (art. 26 u.s.p.), województwa – zarząd województwa³⁷ (art. 31 u.s.w.). Organy stanowiące są organami kolegialnymi, kadencyjnymi, pochodzącymi z wolnych wyborów. Do ich wyłącznych kompetencji należy stanowienie – na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach – aktów prawa miejscowego. Poza tym mogą podejmować działania kontrolne wobec organów wykonawczych, innych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych. Z wyjątkiem rad gmin, do nich także należy wybór i odwołanie organów wykonawczych. Z kolei organy wykonawcze wykonują uchwały organów stanowiących oraz inne określone przez prawo zadania. Ich wybór (obsada personalna), z wyjątkiem organów wykonawczych gminy, ma charakter polityczny. Do najistotniejszych kompetencji organów wykonawczych należy wykonywanie budżetu oraz gospodarowanie mieniem jednostki samorządu terytorialnego.

Katalog zadań rady gminy jest bardzo rozbudowany, określa go art. 18 ust. 2 u.s.g., który do wyłącznej właściwości rady gminy zalicza m.in. uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do zadań sejmiku województwa należy z kolei m.in. uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego (art. 18 pkt 2 i 3 u.s.w.). Wynika stąd, że polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szcze-

³⁶ Szczególną pozycję w powiecie ma jego przewodniczący, którym jest starosta, chociaż formalnie nie jest organem powiatu. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1 u.s.p.). Starosta jest także kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 u.s.p.).

³⁷ Szczególną pozycję w województwie samorządowym zajmuje marszałek województwa, który organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Marszałek województwa jest także kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 1 i 3 u.s.w.).

blach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do prawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnokrajowych. Prawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej³⁸.

1.4. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

Istota samorządu terytorialnego jako odrębnego podmiotu w ramach organizacji państwowej zawiera się w zdolności do samodzielnego wykonywania zadań publicznych. O samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przesądza Konstytucja RP, przewidując w art. 16 ust. 2, że samorząd terytorialny wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tę samą formułę powtarzają ustawy samorządowe, odpowiednio w art. 2 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do gminy, art. 2 ust. 1 u.s.p. w odniesieniu do powiatu i w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w. w odniesieniu do województwa. Dodatkowo prawodawca zastrzega, że zakres działania samorządu wojewódzkiego nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1 u.s.w.). Wynika stąd, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma charakter uniwersalny w tym sensie, że wiąże się zarówno z ochroną przed podmiotami znajdującymi się poza strukturą samorządową, zwłaszcza ze strony organów administracji rządowej, jak i z ochroną przed naruszającymi samodzielność działaniami innych jednostek samorządu terytorialnego, gwarantując niezależność tych jednostek względem siebie. Podkreśleniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przyznanie im osobowości prawnej, odpowiednio w art. 2 ust. 2 u.s.g., art. 2 u.s.t. 2 u.s.p., art. 6 ust. 2 u.s.w. „Jest to oczywiście osobowość prawna w rozumieniu prawa prywatnego, a nie publicznego, gdyż osobowość publicznoprawna wynika z samej istoty samorządu terytorialnego jako podmiotu dysponującego władztwem państwowym, posiadają ją z tego tytułu również podmioty niebędące osobami

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007, K 54/05, LEX nr 257765.

prawnymi w świetle prawa cywilnego”³⁹. Pozostając w obszarze rozważań nad istotą osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, warto podkreślić, że cecha ta została im przydana na mocy art. 165 Konstytucji RP, który stanowi prawny wyraz samodzielności każdej jednostki samorządu terytorialnego i jednocześnie odróżnia je od aparatu państwowego. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano dzięki temu prawa podmiotowe zarówno w sferze prawa publicznego, jak i w sferze prawa cywilnego, stąd dysponują prawem własności oraz innymi prawami majątkowymi⁴⁰. Dzięki podmiotowości publicznoprawnej jednostki samorządu terytorialnego mogą nawiązywać stosunki prawne z organami państwa oraz korzystać ze środków prawnych o władczym charakterze⁴¹.

W kontekście Konstytucji RP przyjmuje się, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznacza: samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4); samodzielność finansową przejawiającą się w wykonywaniu istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 167); samodzielność podatkową, wyrażającą się w przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą (art. 168); samodzielność majątkową – jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1); samodzielność publicznoprawną, oznaczającą samodzielne wykonywanie zadań publicznych (art. 163 i 166) w formach właściwych dla państwa, a ściślej mówiąc – dla organów władzy wykonawczej⁴². Konsekwencją zasady samodzielności jest także prawo zrzeszania się, polegające na możliwości przystąpienia do krajowych i międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, oraz możliwość prowadzenia aktywnej współpracy z krajowymi i zagranicznymi społecznościami lokalnymi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma również swój wyraz symboliczny, który przejawia się w możliwości ustanowienia swojego herbu, decydowania o nazwach ulic, placów, wznoszeniu pomników oraz przyznawaniu honorowego obywatelstwa.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), co oznacza, że każda jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić swoich praw przed niezawi-

³⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 178.

⁴⁰ G. Giełtaszewska, *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 91.

⁴¹ B. Dolnicki, *Komentarz do art. 2, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 26–27.

⁴² J. Jagoda, *Prawne środki ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 576–577.

słym sądem. Zasadę ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego powtarzają ustawy samorządowe, odpowiednio w art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w. Gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest rozstrzyganie przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych pomiędzy organami tych jednostek a organami administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP), prawo wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 3 § 2 pkt 7 u.p.p.s.a.⁴³), skargi powszechnej (art. 101 u.s.g.) czy w końcu możliwość zgłoszenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP⁴⁴).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednak bezwzględna, lecz jest zawsze uzależniona od przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Można powiedzieć, że jest to samodzielność bezwzględna w ramach prawa i w granicach przez nie określonych⁴⁵. Zasada samodzielności nie jest i nie może być utożsamiana z zasadą suwerenności. Prawodawca, gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy publicznej oraz powierzając *implicite* organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, ustanowił bowiem prawnopozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy, a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej o innym niż prawo stanowione przez państwo źródle władzy publicznej⁴⁶. Należy podkreślić, że pomiędzy zasadą samodzielności a zasadą suwerenności istnieje zasadnicza różnica odnosząca się do istoty państwa jako podmiotu unitarnego, w którym poszczególne jego części są samodzielne w realizowaniu powierzonych im zadań, ale nie są suwerenne. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego, realizując samodzielnie powierzoną im część zadań publicznych, nie przestają być częścią organizacji państwowej, z woli której i na rzecz której zadania te wykonują⁴⁷.

⁴³ Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2325: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego” (dalej: u.p.p.s.a.).

⁴⁴ Z wnioskiem w sprawach do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁵ „Samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru”; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, LEX nr 41959.

⁴⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁴⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 286.

Państwo unitarne to państwo, które ma jeden system prawny i jednolitą organizację wewnętrzną, a jego podział terytorialny ma jedynie charakter administracyjno-polityczny, co przesądza o tym, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tworzyć autonomicznych względem państwa związków, dysponujących nawet częścią suwerenności państwowej⁴⁸. Wynika stąd, że jedynym w pełni suwerennym podmiotem jest państwo, a nie jego części składowe, które mają charakter wtórny w stosunku do państwa, i przez to niekonieczny. Samorząd terytorialny jest właśnie taką częścią składową, fragmentem ustroju i organizacji państwa, bez którego nie ma on racji bytu. Przyjmując takie założenie, należy stwierdzić, że w związku z tym nie ma żadnej rozbieżności między zadaniami samorządu terytorialnego i zadaniami państwa, ponieważ obydwie te struktury dążą do urzeczywistnienia dobra wspólnego, chociaż w różnej skali, kierując się jednym prawem i podlegając temu samemu prawu, które jest źródłem władzy publicznej tak dla państwa, jak i dla samorządu terytorialnego⁴⁹.

W kontekście zasady samodzielności podkreślenia wymaga aspekt konstytucyjnych gwarancji finansowania zadań powierzonych jednostce samorządu terytorialnego. Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych stosownie do realizowanych zadań. Trudno wyobrazić sobie realizację jakichkolwiek zadań bez dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Istotne jest przy tym, na ile podmiot realizujący politykę publiczną ma wpływ na wysokość środków finansowych, którymi może dysponować, czyli na osiągnięte dochody, w szczególności dochody własne, które nie są wprost zależne od władz centralnych. Jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowany udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań; wśród źródeł dochodów wymieniono dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 Konstytucji RP)⁵⁰. Należy dodać, że dochody te mają stały charakter (choć nie stałą wysokość). Oprócz nich istnieją także źródła dochodów o odmiennym charakterze; zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są to niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej⁵¹.

W wymiarze praktycznym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się także do tego, jak dalece państwo ingeruje

⁴⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 57.

⁴⁹ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 291.

⁵⁰ B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9, s. 24-25.

⁵¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 23 z późn. zm.

w określone obszary ich działania. Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega bowiem nadzorowi z punktu widzenia legalności. U podstaw tego nadzoru leży konieczność harmonizowania administracji zdecentralizowanej z całokształtem działalności państwa unitarnego. Inaczej mówiąc, celem nadzoru jest zapewnienie jednolitości działania wszystkich organów administracji publicznej w granicach powszechnie obowiązującego porządku prawnego⁵². Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Przyjęte rozwiązanie znajduje potwierdzenie w treści ustaw samorządowych (art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.). Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma charakter weryfikacyjny. Do podstawowych środków nadzoru należą: 1) żądanie informacji o działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, 2) stwierdzenie nieważności uchwały organu stanowiącego, 3) wstrzymanie wykonania uchwały organu stanowiącego, 4) wydawanie zarządzeń zastępczych, 5) zawieszenie organu stanowiącego w wykonywaniu jego funkcji⁵³. Szczególne uprawnienia nadzorcze posiada Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli w sposób rażąco narusza on Konstytucję RP lub ustawy (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP). Rozwiązanie organu stanowiącego jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów jednostki samorządu terytorialnego.

1.5. Charakter zadań samorządu terytorialnego i sposób ich wykonywania

Zasadę samodzielności potwierdza charakter zadań publicznych określonych jako zadania własne, które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje na zasadzie wyłączności, a które mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Zadania zlecone obejmują pozostałą sferę zadań publicznych, które mają charakter ogólnokrajowy, pod warunkiem jednak, że zostaną one zlecone w drodze ustawy albo przekazane w sposób określony przez ustawę, głównie na drodze porozumienia. Zlecanie zadań może jednak zachodzić jedynie wtedy,

⁵² W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 289-290.

⁵³ M. Dąbrowski, *Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2012, s. 23.

kiedy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określa ustawa. Zlecanie zadań nie może być sposobem na przerzucanie związanych z tym obowiązków na inne podmioty. Gwarancją chroniącą samorząd terytorialny przed obarczaniem go nowymi zadaniami ma być przesłanka „uzasadnionej potrzeby państwa” oraz wymóg drogi ustawowej, dopuszczającej możliwość ich zlecania. Należy dodać, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, służą bowiem zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczności, odpowiednio lokalnych (zadania własne) czy całego społeczeństwa (zadania zlecone z zakresu administracji rządowej)⁵⁴. Inaczej mówiąc, wszystkie te zadania służą realizacji funkcji państwa. Stosowanie konstrukcji zadań zleconych rozszerza tylko zakres działalności samorządu terytorialnego. Podział na zadania własne i zadania zlecone oznacza, że państwo zdecydowało się przekazać samorządowi terytorialnemu niektóre swoje zadania w całości, a niektóre pozostawiło administracji rządowej z możliwością ich zlecenia samorządowi terytorialnemu⁵⁵. Tym samym można przyjąć, że podstawę do podziału zadań na własne i zlecone tworzy sposób ich przekazywania przez państwo. Te, które samorząd otrzymuje na zasadzie decentralizacji, można zaliczyć do jego zadań własnych, zaś te, które otrzymuje na zasadzie dekoncentracji – do zadań zleconych⁵⁶. Zadania własne są to zadania przynależne jednostkom samorządu terytorialnego (aspekt przedmiotowy) i wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego (aspekt podmiotowy) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Decyzje związane z realizacją zadań własnych podejmują samodzielnie organy jednostek samorządu terytorialnego; nadzór organów rządowych jest ograniczony tylko do kontroli legalności podejmowanych decyzji, a realizacja zadań własnych powinna być finansowana przede wszystkim z dochodów własnych i z subwencji⁵⁷. Z kolei zadania zlecone to te, które są przynależne administracji rządowej, ale wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie zachodzi tu więc jednolitość przedmiotowo-podmiotowa (jak w przypadku zadań własnych), gdyż w sensie podmiotowym są to zadania samorządu terytorialnego, a w sensie przedmiotowym – administracji rządowej. Tym samym zadania zlecone nie stają się zadaniami, które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje we

⁵⁴ B. Przywora, *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12, s. 90.

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 180.

⁵⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego, Tom VI, Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 138.

⁵⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 314.

własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁵⁸. Podział na zadania własne i zadania zlecone osłabia i zaciera art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący jedno kryterium nadzoru – legalności działania – dla całokształtu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny. W rezultacie praktyczne znaczenie podziału zadań uzależnione jest od sposobu ich finansowania: zadania własne finansowane są ze środków własnych, zadania zlecone ze środków zleciennodawcy⁵⁹.

Ze względu na rolę przypisaną samorządowi terytorialnemu należy stwierdzić, że zakres jego zadań własnych powinien znacząco dominować nad zakresem zadań zleconych, prawodawca zaś, decydując się na zlecenie zadań na poziom samorządu, powinien precyzyjnie określić zasady ich realizacji oraz źródła ich finansowania⁶⁰. W stosunku do zadań zleconych rola organów samorządowych sprowadza się do funkcji wykonawczych, nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania, natomiast zasady realizowania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego, które ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie⁶¹. W doktrynie podkreśla się, że w przypadku zadań zleconych wspólnota samorządowa powinna dysponować większą swobodą wyboru sposobu realizacji powierzonych kompetencji, zdeterminowanych koniecznością uwzględniania swoistych warunków miejscowych⁶².

Prawodawca wprowadził zasadę domniemania właściwości na rzecz samorządu terytorialnego, stanowiąc w art. 163 Konstytucji RP, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. *A contrario*, wynika stąd, że wszystkie inne niż samorząd terytorialny organy władzy publicznej są właściwe do wykonywania zadań publicznych pod warunkiem, że przyznane im kompetencje zostały wyraźnie określone i sprecyzowane. W sytuacjach spornych z tego zakresu należy przyjąć, że w kwestiach wyraźnie niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych właściwe są organy samorządu terytorialnego. Poza tym generalnym domniemaniem właściwości na rzecz samorządu terytorialnego na gruncie postanowień konstytucyjnych można wskazać na jeszcze jedno, bar-

⁵⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, LEX nr 9270.

⁵⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 144.

⁶⁰ B. Przywora, *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12, s. 91.

⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

⁶² G. Giejlaszewska, *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 87.

dziej już precyzyjne domniemanie. W związku z tym, że jedynym szczeblem samorządu terytorialnego wskazanym w Konstytucji RP jest gmina, przyjęto domniemanie właściwości na rzecz gminy. Klauzulę domniemania właściwości gminy w obrębie samorządu terytorialnego zawiera art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który przesądza, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika stąd, że samorząd gminny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do zajęcia się takimi, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i w kompetencjach samorządu gminnego. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, lecz wyłącznie takie, które mają charakter zobiektywizowany, czyli znajdują podstawę prawną, ale brak wyraźnie wskazanego przez prawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji⁶³. Należy dodać, że zasada domniemania właściwości gminy chroni ją przed wkraczaniem w przyznane jej kompetencje nie tylko przez organy administracji rządowej, ale i przez organy jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli⁶⁴. Zgodnie z zasadą domniemania właściwości gminy (potocznie określaną domniemaniem kompetencji⁶⁵) do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Należy dodać, że z treści przepisów art. 164 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 u.s.g. wynika wyraźnie, że gminy nie mogą się zajmować całokształtem spraw publicznych, tylko tymi sprawami, które mają charakter lokalny, a w szczególności tymi, które służą zaspoka-

⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.

⁶⁴ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 267.

⁶⁵ Z ogólnego rozumienia zasady legalizmu wynika, że kompetencji nie można domniemywać; kompetencja musi wprost wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, i to, co więcej, zasadniczo tylko prawa materialnego; H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69. W odniesieniu do organów władzy publicznej obowiązuje zakaz domniemania kompetencji, wynikający z art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że normy prawne muszą określać wprost zarówno ich zadania, jak i kompetencje, przez co wyznaczają granice dla ich aktywności. Organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia lub zobowiązuje. Pozornym wyjątkiem jest domniemanie kompetencji na rzecz organów gminy. Pozorność ta wynika stąd, że kompetencje zawsze przyznawane są konkretnym przepisem prawnym, a domniemanie to dotyczy wyłącznie tego, że jeżeli nie wiadomo, jakiej jednostki organowi samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja, wówczas przyjmuje się, że przysługuje organom gminy; zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 177–178.

janiu zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Domniemanie właściwości gminy wzmacnia treść art. 6 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa, należy do gminy. „Ustawa, zobowiązując do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych zapotrzebowań społecznych lokalnej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym”⁶⁶.

W kontekście realizacji zadań publicznych należy wskazać na zasadę pomocniczości, która wyznacza swoisty podział władzy, rysowany od dołu do góry. Wobec konstrukcji decentralizacji – rysowanej od góry do dołu – zasada pomocniczości pozostaje jej metodologicznym i funkcjonalnym przeciwieństwem, stanowi odmienne podejście do samorządu terytorialnego i źródło jego samodzielności. To zarazem postulat każdorazowego powierzenia jednostce mniejszej tego, co może wykonać równie efektywnie jak jednostka większa, to rodzaj podziału władzy⁶⁷. Zasada pomocniczości stanowi ograniczenie onnipotencji państwa i zapobiega jego przesadnej ingerencji w funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, którego częścią jest samorząd terytorialny⁶⁸. Zasada pomocniczości znajduje swoje zakotwiczenie w Konstytucji RP, która wskazuje na nią już w preambule i doprecyzowuje w kolejnych postanowieniach, najpierw poprzez ustanowienie domniemanie zadań na rzecz samorządu terytorialnego (art. 163), następnie poprzez ustanowienie domniemanie zadań na rzecz gminy oraz nazwanie jej podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3). Zasada pomocniczości wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz oddolnej inicjatywy struktur pierwotnych, najbardziej elementarnych. Przekazując zadanie przynależne właściwości mniejszej wspólnoty na rzecz większej, domniemanie takie należy wzruszyć, dowodząc, że mniejsza wspólnota nie poradzi sobie z jego realizacją albo że poniesie w związku z tym nieproporcjonalnie wysokie koszty, znacznie przewyższające oczekiwane korzyści. Należy przy tym zauważyć, że przejęcie zadania nie oznacza automatycznego wykluczenia wspólnoty niższego rzędu od udziału w jego realizacji. Zadanie takie powinno być przekazane hierarchicznie wyżej, niekoniecznie zawsze jako całość, ale jedynie w stopniu przekraczającym możliwości wspólnoty niższego rzędu⁶⁹. Tym samym zasada pomocniczo-

⁶⁶ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 127.

⁶⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 25.

⁶⁸ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 281.

⁶⁹ P. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 19.

ści przewiduje takie rozłożenie zadań publicznych, by państwo jako organizacja i wspólnota o największym stopniu skomplikowania wykonywało tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty. Zasada ta powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a wręcz przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe⁷⁰. Zatem zasada pomocniczości oddziałuje na wzajemne relacje pomiędzy administracją rządową a samorządową i zawiera w szczególności nakaz decentralizacji zadań publicznych na szczebel lokalny⁷¹.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809.

⁷¹ L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 17.

2. Zadania gminy na rzecz ochrony zabytków

Za realizację zadań związanych z ochroną zabytków odpowiedzialna jest zarówno administracja rządowa, jak i jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Zadania samorządu terytorialnego zostały określone w ustawach samorządowych oraz w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wśród jednostek samorządu terytorialnego zasadniczą rolę w ochronie zabytków odgrywa gmina, do zakresu działania której należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy (art. 6 ust. 2 u.s.g.). Na pojęcie zakresu działania gminy składają się dwa ściśle powiązane ze sobą domniemania: po pierwsze, domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych przez ustawę na rzecz innych podmiotów, a po drugie, domniemanie właściwości do podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach. Zakres działania to oznaczony prawem zbiór spraw, którymi zajmuje się dany organ¹. Podkreśla się, że pojęcie to ma charakter organizacyjny – oznacza przyjęcie określonego podziału pracy, mającego znaczenie dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych, mogących wystąpić pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy samorządem terytorialnym a terenową administracją rządową². Dzięki obydwu wskazanym powyżej domniemaniom zakres działania i kompetencje gminy obejmują wszystkie zadania publiczne o znaczeniu

¹ D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 77.

² M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 62-63.

lokalnym, gdyż dopiero odrębny przepis ustawowy może upoważnić inne organy władzy publicznej do działania w zakresie realizacji tych zadań³. Wynika stąd, że gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich spraw, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i w kompetencjach samorządu gminnego. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a wyłącznie takie, które mają charakter zobiektywizowany, czyli znajdują podstawę prawną⁴. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że w przepisie art. 6 u.o.z. wyrażona została konstytucyjna zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego wobec administracji rządowej oraz gminy wobec innych jednostek samorządu terytorialnego. Domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym nie obejmuje spraw zastrzeżonych przez ustawy na rzecz innych podmiotów.

Z treści art. 6 u.s.g. wynika, że gminy nie mogą zajmować się całokształtem spraw publicznych, lecz tylko tymi, które mają znaczenie lokalne, a ponadto tylko tymi, które nie są zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Sprawy zastrzeżone do właściwości gminy mają zatem dwie cechy: charakter publiczny i znaczenie lokalne. Zgodnie z potocznym znaczeniem określenia „publiczny” można stwierdzić, że sprawa ma charakter publiczny, jeżeli dotyczy interesu ogółu, realizuje interes mieszkańców gminy lub jej części, wreszcie jeżeli nie ma charakteru prywatnego⁵. Drugim kryterium wyróżnienia sprawy należącej do właściwości gminy jest jej lokalne znaczenie. Sprawa ma znaczenie lokalne tylko wtedy, kiedy dotyczy chociażby części gminy, całej gminy bądź terytorium kilku gmin. Sprawy publiczne mogą być realizowane na terytorium kilku gmin dzięki instytucji związku gminnego oraz możliwości zawarcia porozumienia międzygminnego⁶. Należy przyjąć, że sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym to wszystkie sprawy wynikające z przepisów prawa nakładających na władzę publiczną określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja w interesie publicznym następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego⁷.

³ P. Dobosz, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2006, s. 99.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.

⁵ T. Mol, *Komentarz do art. 6. Uwaga 4*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.

⁶ A. Szewc, *Komentarz do art. 6. Uwaga 3*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), Warszawa 2012.

⁷ T. Mol, *Komentarz do art. 6. Uwaga 4*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.

Postanowienia art. 6 u.s.g. pozostają w nierozzerwalnym związku z determinującym jego treść art. 164 Konstytucji RP, zwłaszcza z jego ust. 3, który formułuje na rzecz gminy klauzulę generalną określającą zakres jej działania, w myśl której gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Należy dodać, że wykonywanie zadań publicznych jest prawem i jednocześnie obowiązkiem gminy. Samorząd gminny jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany do załatwiania wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich spraw, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym⁸.

2.1. Zadania własne i zadania zlecone

Zadania gminy nie mają jednolitego charakteru prawnego, prawodawca wyróżnił bowiem zadania własne i zadania zlecone, przy czym cechą wspólną jednych i drugich jest ich publiczny charakter. Zadania własne nakładane są na gminę na zasadzie decentralizacji, zadania zlecone zaś – na zasadzie dekoncentracji. Zadania własne dzielą się z kolei na zadania obligatoryjne (art. 7 ust. 2 u.s.g.) i zadania fakultatywne (art. 7 ust. 1 u.s.g.); z kolei zadania zlecone dzielą się na: zadania z zakresu administracji rządowej zlecone przez ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.), zadania z zakresu administracji rządowej przekazane w drodze porozumienia administracyjnego (art. 8 ust. 2 u.s.g.) oraz zadania powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a u.s.g.). Z przekazywaniem zadań zleconych wiąże się problem pojemności zadaniowo-kompetencyjnej samorządu terytorialnego. Każde dodatkowe obarczanie samorządu terytorialnego zadaniami zleconymi jest zagrożeniem dla sprawnej realizacji zadań własnych. Chodzi więc o to, by nie doszło do dysproporcji pomiędzy zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi, a tym samym do sprowadzenia samorządu terytorialnego do roli podmiotu administracji publicznej, wykonującego tylko zdekoncentrowane zadania publiczne⁹. Gwarancją chroniącą samorząd terytorialny przed obarczaniem go nowymi zadaniami ma być

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 6, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 158.

⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 136.

przesłanka „uzasadnionej potrzeby państwa” oraz wymóg drogi ustawowej (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, kiedy samorząd terytorialny dobrowolnie zawiera porozumienie o przejęciu zadań innych podmiotów.

Zadania własne gminy służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Opierając się na potocznym znaczeniu słowa „zbiorowy” (odnoszący się do zbioru, do pewnej grupy ludzi lub rzeczy; złożony z wielu jednostek; gromadny, kolektywny), można stwierdzić, że chodzi o realizację takich potrzeb, które powstają poprzez zsumowanie indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie¹⁰. Z kolei pojęcie wspólnoty obejmuje wszystkich mieszkańców zamieszkujących na terenie gminy, którzy z mocy prawa stanowią wspólnotę gminną (art. 1 ust. 1 u.s.g.). Przynależność do wspólnoty gminnej zdeterminowana jest miejscem zamieszkania; jest nim miejscowość, w której przebywa się z zamiarem stałego pobytu (art. 25 KC). Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 *in fine* u.s.g. zadania własne w szczególności obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 4) działalności w zakresie telekomunikacji; 5) lokalnego transportu zbiorowego; 6) ochrony zdrowia; 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 10) edukacji publicznej; 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 13) targowisk i hal targowych; 14) zieleni gminnej i zadrzewień; 15) cmentarzy gminnych; 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 20) promocji gminy; 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3

¹⁰ B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, R. Miłosz (red.), Katowice 2000, s. 163–164

ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (1. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3. spółdzielnie socjalne; 4. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników); 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Katalog zadań własnych gminy, chociaż rozbudowany, ma wyłącznie charakter przykładowy; zadania te określają także przepisy szczególne, o których realizacji ustawa o samorządzie gminnym nie wspomina. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2 u.s.g.). Co do zasady, zadania własne są finansowane z dochodów własnych gminy lub z subwencji, zadania zlecone finansowane są przez podmiot zlecający ze środków, które pochodzą z budżetu państwa i są przekazywane w formie dotacji celowych w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań¹¹. Przekazywanie dotacji celowych musi następować w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań. W konsekwencji przekazanie gminie nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub wysokości przekazywanych jej subwencji. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych służących do wykonania zadań zleconych określają ustawy nakładające na gminy obowiązek ich wykonywania. W przypadku niedotrzymania terminów gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych (art. 7 ust. 3 u.s.g.).

W zakresie zadań zleconych gmina działa jako przedstawiciel administracji rządowej, dokonując czynności prawnych w jej imieniu i na jej rzecz. W tym kontekście należy podkreślić, że ze względu na państwowy wymiar samorządu terytorialnego i fakt, że wspólnota samorządowa stanowi część składową wspólnoty państwowej, zadania własne wspólnoty gminnej to także zadania publiczne, które przede wszystkim służą zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a w dalszej kolejności mogą służyć, i z zasady służą, zaspokojeniu potrzeb wspólnoty państwo-

¹¹ M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 7. Uwaga 2*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.

wej¹². Inaczej mówiąc, gmina, wykonując zadania publiczne, nie reprezentuje tylko siebie, a realizowane przez nią zadania publiczne nie są tylko jej zadaniami. Zasada jednolitości państwa wyklucza autonomię gminy, w związku z czym należy przyjąć, że zadania gminy są także zadaniami państwa, a zabezpiecza je pochodzący z tego samego źródła przymus państwowy¹³. Podział na zadania własne i zadania zlecone, chociaż istotny z punktu widzenia wskazania podmiotów zobowiązanych do ich realizacji, sposobu finansowania oraz podziału ryzyka i odpowiedzialności, nie wprowadza jakichś nowych kategorii zadań; zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone to zadania publiczne, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Przepisy art. 6 ust. 1 u.s.g. i stanowiący jego uzupełnienie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. są wyłącznie normą o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym i same w sobie nie mogą być podstawą działań władczych organu gminy¹⁴. Oznacza to, że ich postanowienia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do posługiwania się władczymi formami działania, za pomocą których organy gminy będą mogły wkraczać w sferę praw i obowiązków obywatela lub innego podmiotu nienależącego do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego. Z brzmienia tych przepisów wynika wyłącznie zakres działania, nic więcej. Do podjęcia takich działań wymagana jest odrębna podstawa ustawowa, ponieważ zgodnie z zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie bowiem z zasadą legalizmu kompetencji się nie domniemywa, każda kompetencja powinna wynikać z przepisu ustawy. By więc nałożone na gminę zadanie mogło zostać wykonane, musi istnieć norma kompetencyjna, wskazująca prawną formę jego realizacji. Inaczej mówiąc, norma kompetencyjna oznacza prawo i obowiązek danego organu administracji publicznej do podjęcia działania w formie określonej przez prawo. Określenie spraw, jakimi gmina ma się zajmować, nie jest równoznaczne z tym, o czym gmina może samodzielnie rozstrzygać. Dla skutecznej realizacji przez gminę zadań publicznych konieczne jest upoważnienie zawarte w przepisach szczególnych, wskazujące zadanie, właściwy organ oraz prawną formę realizacji tego zadania. Każde z zadań wymienionych w art. 7 u.s.g. powinno być zatem potwierdzone i uszczegółowione w odrębnej ustawie, poświęconej sprawom stanowiącym konkretne zadania gminy¹⁵. W zakresie ochrony za-

¹² I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 7, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 171.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 177.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 507/14, LEX nr 1498465.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2012 r., I OSK 843/10, LEX nr 1218321.

bytków i opieki nad zabytkami podstawy prawnej (normy kompetencyjnej) realizacji tego zadania nie stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g., stosownie do którego postanowień do katalogu zadań własnych gminy należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, tylko przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazanie na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest bowiem tożsame z wyposażeniem jej do samodzielnego określenia formy realizacji takiego zadania. Zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami; jedynie kompetencja stwarza możliwość ważnego dokonania przez organ gminy czynności konwencjonalnej. W państwie prawa nie jest możliwe ani utożsamianie ze sobą zadań i kompetencji, ani domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej¹⁶. Przy czym, o ile zadania publiczne są adresowane do gminy, o tyle już kompetencje są przyporządkowywane konkretnemu organowi gminy. Kompetencje poszczególnych organów gminy są środkiem umożliwiającym realizację nałożonych na gminę zadań publicznych.

2.2. Finansowanie opieki nad zabytkami

Zadaniem własnym gminy jest sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego posiada tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego (art. 71 ust. 2 u.o.z.). Ustawowe pojęcia prac konserwatorskich i restauratorskich różnicuje cel, w jakim prace te są podejmowane. Prace konserwatorskie sprowadzają się do działań mających na celu zabezpieczenie i utrwalenie istniejącej już substancji zabytku. Z kolei prace restauratorskie mają prowadzić do wyeksponowania jego wartości artystycznej i estetycznej, w razie potrzeby także poprzez uzupełnienie lub odtworzenie części jego substancji¹⁷. Przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 pr. bud.). Tytuł prawny do zabytku, uprawniający gminę do podjęcia

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07, LEX nr 970266.

¹⁷ W. Górny, *Zasady finansowania opieki nad zabytkami jako mechanizm wsparcia posiadaczy praw do zabytków objętych ochroną prawną. Studium skuteczności obowiązujących rozwiązań*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015, s. 430.

działań konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, może także wynikać z umowy użyczenia zawartej między gminą a parafią¹⁸. Skoro bowiem pojęcie stosunku zobowiązaniowego, którym prawodawca operuje na gruncie art. 71 u.o.z., nie zostało przez niego ograniczone przez wskazanie rodzaju zobowiązań, w wyniku których może powstać tytuł prawny do zabytku, to pojęcie to powinno być interpretowane szeroko z uwzględnieniem treści i celu, jakiemu służy regulacja zawarta w art. 71 u.o.z.¹⁹ Pojęcie tytułu prawnego, wynikającego ze stosunku zobowiązującego, należy rozumieć tak szeroko, jak zezwala na to zawarta w art. 353¹ KC zasada swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tytuł prawny do zabytku może zatem wynikać nie tylko z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub ograniczonego prawa rzeczowego, ale także z umowy o charakterze nienazwanym, jednostronnie i dwustronnie zobowiązującej, zarówno realnej, jak i konsensualnej, jeżeli tylko umowa taka jest ważna i została skutecznie zawarta²⁰. Regulację wynikającą z art. 71 ust. 2 u.o.z. należy traktować jako dopełnienie regulacji odpowiednich ustaw samorządowych, w tym art. 7 u.s.g.

Z treści art. 71 ust. 2 u.o.z. wynika, że zadaniem własnym gminy jest nie tylko finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, ale przede wszystkim sprawowanie opieki nad zabytkami w ogólności, a więc także w pozostałym zakresie, wykraczającym poza finansowanie tego rodzaju prac i robót²¹. Na marginesie należy dodać, że nie wszystkie te prace i roboty muszą być w stosunku do konkretnego zabytku prowadzone jednocześnie. Nie ulega wątpliwości, że działania polegające na finansowaniu prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wchodzą w zakres opieki i ochrony nad zabytkiem, polegającej w szczególności na zabezpieczeniu i utrzymaniu go w jak najlepszym stanie, zgodnie z wymaganiami ustawy o ochronie zabytków i ochronie nad zabytkami.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2010 r., I SA/Gd 249/10, LEX nr 697874.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2011 r., II GSK 934/10, LEX nr 1068902.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 września 2009 r., I SA/Gd 492/09, LEX nr 613982; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2010 r., I SA/Gd 248/10, LEX nr 659224; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2011 r., II GSK 934/10, LEX nr 1068902.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2010 r., I SA/Gd 248/10, LEX nr 659224.

Samorząd gminny finansuje prace konserwatorskie, prace restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku dwoma sposobami. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego jest prawnym dysponentem zabytku, to pokrywanie nakładów związanych z realizacją tych prac i robót odbywa się na drodze bezpośrednich transferów z budżetu gminy. W pozostałych przypadkach formą właściwą finansowania tego rodzaju prac i robót są dotacje przekazywane podmiotom spoza struktury samorządu terytorialnego, które posiadają tytuł prawny do zabytku²².

Finansowanie opieki – prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych – nad zabytkami, które nie stanowią własności gminy ani nie znajdują się w jej posiadaniu, zależy od tego, czy są one wpisane do rejestru zabytków. Jedynie w odniesieniu do takich zabytków gmina może przyznać dotację (art. 81 ust 1 u.o.z.). Dotacja gminna na prace prowadzone przy zabytku może wynosić nawet 100% nakładów koniecznych, byleby tylko łączna kwota wszystkich dotacji przyznanych na ten sam cel nie przekroczyła 100% nakładów koniecznych. „Dotacja, w zakresie określonym w art. 77 u.o.z., może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków” (art. 81 ust. 2 u.o.z.). Wysokość dotacji zależy od wielu czynników, przede wszystkim od stanu zabytku wymagającego prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, kondycji finansowej gminy oraz, niestety, od czynników politycznych. Organy uprawnione do udzielania dotacji zostały zobowiązane do prowadzenia wykazów udzielonych dotacji oraz informowania się wzajemnie o udzielonych dotacjach. Wskazany w treści tego przepisu art. 77 u.o.z. przewiduje, że udzielana dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne na wyszczególnione kategorie działań mających znaczenie dla egzystencji i kondycji zabytku, do których zalicza się: 1) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich; 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami prawa budowlanego; 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrza; 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku; 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charaktery-

²² P. Panfil, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014, s. 408.

stycznej dla tego zabytku kolorystyki; 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności; 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych odrzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych; 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności; 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej; 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomości o własnych formach krajobrazowych; 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu; 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7–15; 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej. Przepis art. 77 u.o.z. zawiera zamknięty katalog działań, na które może zostać przyznana dotacja. Należy dodać, że z treści art. 81 u.o.z. dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wynika jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, ale już nie trybu czy warunków jej rozliczania. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego, w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie ma przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brakuje również upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, przez co zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Z treści art. 81 ust. 1 u.o.z. wynika, że przyznanie dotacji wymaga wydania dwóch rodzajów uchwał zastrzeżonych do kompetencji rady gminy. Pierwsza z nich określa zasady udzielania dotacji celowych na prace konserwatorskie, prace restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach. Z kolei druga wskazuje konkretny podmiot, któremu przyznawana jest dotacja, a także jej wysokość. Uchwała ta ma charakter następczy, to znaczy, że nie może zostać podjęta bez uprzedniego przyjęcia uchwały normującej zasady udzielania dotacji i następnie ogłoszenia jej w trybie właściwym dla prawa miejscowego²⁴.

Należy podkreślić, że pokrywanie bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego nakładów związanych z pracami konserwatorskimi,

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., I SA/Kr 1673/10, LEX nr 749225.

²⁴ P. Panfil, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014, s. 409–410.

pracami restauratorskimi i robotami budowlanymi różni się diametralnie od finansowania tych prac i robót w drodze dotacji celowych. Z trybem przewidzianym w art. 81 u.o.z. wiąże się przy tym wiele ograniczeń. Po pierwsze, za pomocą dotacji celowej przyznanej w oparciu o ten przepis można finansować wyłącznie prace i roboty przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Po drugie, dotacja celowa może być przyznana wyłącznie na pokrycie nakładów związanych z realizacją tych prac i robót przy zabytku, które zostały wymienione w art. 77 u.o.z. Po trzecie, dotacje celowe są objęte specjalnym reżimem prawnym związanym zarówno ze sposobem ich przyznawania, jak i rozliczania. Ograniczenia te nie obowiązują, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego finansuje prace konserwatorskie, prace restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku w ramach zadań własnych, czyli bezpośrednio z budżetu²⁵. Przyjęte rozwiązanie, przez uprzywilejowanie zabytków stanowiących własność gminną, faktycznie różnicuje ich ochronę.

2.3. Gminne programy opieki nad zabytkami

Kolejnym środkiem realizacji przez gminę zadań w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami są gminne programy opieki nad zabytkami. Na marginesie należy dodać, że programy opieki nad zabytkami powinny być tworzone przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego, gdyż stanowią bardzo istotny element zarządzania dziedzictwem kulturowym na danym obszarze. Programy opieki nad zabytkami zawierają spisany zespół postulatów i przesłanek działania jednostki samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zgodnie z art. 87 u.o.z. zarząd województwa, powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres czterech lat – odpowiednio – wojewódzki, powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami (ust. 1), który przyjmuje – odpowiednio – sejmik województwa, rada powiatu i rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków (ust. 3), po czym programy te są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 4). Uzyskanie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że opinia ta stanowi przesłankę warunkującą uchwalenie programu opieki nad zabytkami. Dopiero po uzyskaniu opinii sejmik województwa, rada powiatu bądź rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie przyjęcia programu. Należy podkreślić, że w zakresie ustalania treści programu opieki nad zabytkami opinia wojewódzkiego

²⁵ Tamże, s. 412.

konserwatora zabytków nie ma wprowadzić wiążącego charakteru, jednakże zwrócenie się o jego zaopiniowanie do tego organu ochrony zabytków jest warunkiem *sine qua non* ważności uchwały, niezwrócenie się do organu opiniującego skutkuje istotną wadliwością takiego aktu. Wprowadzenie wymogu zasięgnięcia opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przyjęciem programu opieki nad zabytkami stanowi jedyny proceduralny wymóg niezbędny do uchwalenia programu²⁶. Samorządowe programy opieki nad zabytkami mają na celu w szczególności: 1) włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; 2) uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami (art. 87 ust. 2 u.o.z.). Wskazane cele mają charakter katalogu otwartego. Z realizacji programów opieki nad zabytkami zarząd województwa, powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza co dwa lata sprawozdanie, które przedstawia odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy (art. 87 ust. 5 u.o.z.). Jednostki samorządu terytorialnego, przyjmując i wdrażając postanowienia programów opieki nad zabytkami, uzupełniają działania państwa w zakresie ochrony zabytków.

Program opieki nad zabytkami powinien służyć podejmowaniu planowych działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kultury. Program taki może być wykorzystywany przez inne jednostki samorządu terytorialnego, środowiska badawcze i naukowe, właścicieli i posiadaczy obiektów zabytkowych oraz osoby zainteresowane kulturą i dziedzictwem kultury. Dlatego opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie powinno być traktowane jedynie w sposób formalny jako realizacja przez gminę zadania ustawowego. Programy takie mają bowiem służyć rozwojowi gmi-

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17, LEX nr 2467857.

ny, a tym samym – społeczności lokalnej przez dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków, eksponowania walorów krajobrazu kulturowego, wykorzystania zabytków na potrzeby społeczne, gospodarcze i edukacyjne. Wskazane w programie działania powinny być ukierunkowane na poprawę stanu zabytków, ich adaptację i rewaloryzację oraz zwiększenie dostępności do nich mieszkańców i turystów²⁷.

Należy podkreślić, że prawodawca nie wymienia programów opieki nad zabytkami wśród prawnych form ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 u.o.z. Tymczasem waga nadana zadaniom własnym gminy z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a jednocześnie ranga tychże zagadnień, która z woli ustrojodawcy została podniesiona do poziomu konstytucyjnego, nakazuje przyznać gminnym programom opieki nad zabytkami szczególną rolę w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym na obszarze gminy. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.z. w przypadku, gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁸.

Wynika stąd, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego przyjęto konstrukcję dwóch kategorii opieki: opieki zindywidualizowanej względem konkretnych zabytków (art. 5 u.o.z.) oraz opieki programowej (art. 87 u.o.z.). Programy opieki nad zabytkami są aktami polityki administracji samorządowej i stanowią jeden z elementów realizacji kluczowego zadania publicznego, jakim jest ochrona dziedzictwa kulturowego w ramach danej wspólnoty samorządowej. Służą one zachowaniu tradycji i tożsamości mieszkańców określonych terenów. Przepisy normujące ich funkcjonowanie wskazują, że w zakresie przedmiotowym programu leżą nie tylko kwestie opieki nad zabytkami, ale również ochrony zabytków; co więcej, takie programy stają się kolejną formą ochrony zabytków²⁹. Gminne programy opieki nad zabytkami są elementem polityki samorządowej, powinny służyć podejmowaniu planowych działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kulturowego. Mają zatem pomóc w aktywnym zarządzaniu zasobem

²⁷ T. Błyskosz, A. Fortuna-Marek, E. Jagielska, I. Liżewska, B. Oszczanowska, J. Welc-Jędrzejewska, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17, LEX nr 2467857.

²⁹ P. Schmidt, *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, J. Korczak (red.), Warszawa 2013, s. 392-393.

stanowiącym dziedzictwo kulturowe gminy. Gminny program opieki nad zabytkami jako dokument programowy sporządza organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent), natomiast przyjmuje go organ stanowiący gminy – rada gminy w formie uchwały, w której wypowiada się, realizując przez to swoje ustawowe kompetencje, wynikające w szczególności z art. 18 ust. 2 u.s.g. oraz z przepisów materialnego prawa administracyjnego³⁰.

Uchwalenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, jednak program taki nie ma statusu prawa miejscowego, co oznacza, że nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć władczych względem jednostek spoza aparatu administracji publicznej³¹.

2.4. Rola gminnej ewidencji zabytków

Podstawą opracowania programów ochrony zabytków jest ewidencja zabytków (art. 21 u.o.z.), która pozwala na identyfikację zasobu zabytkowego znajdującego się na terenie gminy. Gminną ewidencję zabytków prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy (art. 22 ust. 4 u.o.z.). Tym samym zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zabytków jest ograniczony wyłącznie do zabytków nieruchomości. Skutek prawny objęcia zabytków nieruchomości ochroną wynika nie tyle z czynności materialno-technicznych, polegających na opracowaniu dla obiektu zabytkowego karty ewidencyjnej i dołączeniu jej do prowadzonego zbioru, ile raczej ze stwierdzenia, że dany obiekt spełnia warunki do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków³². W ewidencji takiej powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 5 u.o.z.). Konieczność osiągnięcia porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza, że do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, których nie zaaprobował i nie zaakceptował wojewódzki

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, LEX nr 2700415.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Ol 1412/15, LEX nr 1981216; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17, LEX nr 2467857.

³² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1950/12, LEX nr 1413428.

konserwator zabytków³³. Istotą każdego porozumienia jest bowiem dojście do takiego samego stanowiska w danej sprawie; osiągnięcie porozumienia oznacza zaistnienie pozytywnego efektu w postaci zgodnych stanowisk organu wykonawczego gminy oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków nie oznacza jednak objęcia go ochroną prawną. Takowej podlegają tylko zabytki wpisane do rejestru zabytków; obiekt ujęty w gminnej ewidencji zabytków takiej ochronie podlega, o ile zostanie uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁴. Gminna ewidencja zabytków, która z założenia powinna obejmować wszystkie zabytki znajdujące się na terenie gminy, jest bazą bardziej kompletną niż rejestr zabytków.

Konsekwencją włączenia zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków jest ograniczenie wykonywania prawa własności do nieruchomości, aczkolwiek o charakterze najlżejszym spośród wszystkich możliwych skutków, jakie wywołują inne formy ochrony zabytków wskazane w art. 7 u.o.z.³⁵ Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia go instrumentami nadzoru konserwatorskiego, co oznacza, że w określonych sprawach potrzebne są uzgodnienia konserwatorskie. Przyjęte rozwiązanie znajduje potwierdzenie w art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z., zgodnie z którym ochronę zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, uwzględnia się w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Ochronę zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, uwzględnia się także w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 19 ust. 1b pkt 2 u.o.z.). Zgodnie z art. 39 ust. 3 pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej może wydać pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków lub na obszarze wpisanym do takiej ewidencji, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków³⁶. W przypadku obszarów i obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicz-

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2652/12, LEX nr 1352709; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2637/12, LEX nr 1575556.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2015 r., II SA/Łd 1116/14, LEX nr 1677064.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2652/12, LEX nr 1352709.

nego wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.). Uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymaga także decyzja o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 60 ust. 1 u.p.z.p.

Wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków dokonywany jest z pominięciem dysponenta nieruchomości, co budzi uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza w kontekście zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podstawę wpisu stanowi bowiem zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Prawodawca nie przewiduje konieczności informowania lub współdziałania ani z właścicielami, ani z posiadaczami zabytków umieszczanych w gminnej ewidencji zabytków. Stan taki wydaje się nie do pogodzenia z określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, której elementem składowym jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁷.

Wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, który zbliżony jest w skutkach do wpisu do rejestru zabytków, podlega kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez obiekt ustawowej definicji zabytku³⁸. Gwarancją ochrony praw właścicielskich dysponenta nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zabytków jest możliwość skorzystania z procedury przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z art. 52 § 3 u.p.p.s.a., przyznającej mu prawo do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na inny akt lub czynność po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń prawa w postaci objęcia ewidencją obiektu, który nie spełnia kryterium zabytkowości.

Gminna ewidencja zabytków i gminny program opieki nad zabytkami, chociaż funkcjonalnie ze sobą powiązane, nie są tożsame. Gminny program opieki nad zabytkami, pomimo tego, że sporządzany jest na podstawie gminnej ewidencji zabytków, jest dokumentem samodzielnym, odrębnym od ewidencji. Są to dwie odmienne instytucje prawne ochrony zabytków, różniące się zarówno w zakresie podstaw prawnych, formy powstania, treści, charakteru oraz organów, do których kompetencji należą³⁹. Ujęcie obiektu w gminnej ewidencji zabytków, zgodnie z art. 22 ust. 5 u.o.z., nie następuje w drodze przyjęcia programu opieki nad zabytkami. Program opieki nad zabytkami nie stanowi dokumentu, którego przyjęcie stanowiłoby akt zatwierdzenia już istniejącej gminnej ewidencji zabytków czy też aktu utworzenia takiej ewidencji.

³⁷ A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4, s. 53.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2652/12, LEX nr 1352709.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, LEX nr 2700415.

2.5. Prawo pierwokupu

Działaniem gminy na rzecz ochrony zabytków jest skorzystanie z przyśługującego gminie prawa pierwokupu w wypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości (art. 109 ust. 1 pkt 4 u.g.n.). Jest ono uzależnione od ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej (art. 109 ust. 3 pkt 5 u.g.n.). Prawo pierwokupu polega na przyznaniu w drodze umowy lub na podstawie ustawy określonego podmiotowi uprawnienia do pierwszeństwa nabycia rzeczy (a zatem także nieruchomości) w przypadku, kiedy jej właściciel rzecz tę sprzedaje. Istotą pierwokupu jest ograniczenie właściciela rzeczy co do swobody rozporządzenia przedmiotem sprzedaży w zakresie decyzji o podmiocie, który stanie się nabywcą rzeczy. Zgodnie z treścią art. 597 § 1 KC rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do prawa pierwokupu swojego prawa nie wykona. W wyniku wykonania prawa pierwokupu w miejsce określonego w umowie nabywcy wstępuje uprawniony z prawa pierwokupu, a więc dochodzi do podmiotowej zmiany po stronie nabywcy. Prawo pierwokupu może być zrealizowane tylko wtedy, kiedy zmianę stanu prawnego zainicjuje osoba zobowiązana z prawa pierwokupu, nigdy zaś do realizacji prawa pierwokupu nie może doprowadzić sam uprawniony⁴⁰.

Prawo pierwokupu wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza sporządzającego umowę sprzedaży takiej nieruchomości. W przypadku, gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza. Z chwilą złożenia oświadczenia: 1) nieruchomość staje się własnością gminy, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości; 2) prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy; 3) gmina uzyskuje prawo użytkowania wieczystego, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa (art. 109 ust. 4 w zw. z art. 110 ust. 4 u.g.n.). Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zawiadomienia o treści umowy sprzedaży nieruchomości wpisanej do re-

⁴⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSNCP 1975, nr 10–11, poz. 151.

jestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości (art. 110 ust. 2 u.g.n.).

Wszystkie te działania mają na celu ochronę zabytków nieruchomych stanowiących istotny element zagospodarowania przestrzeni gminy, która w ten sposób wypełnia nałożone na nią zadania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Uzmysławia to zakres i zróżnicowanie tych potrzeb oraz możliwości oddziaływania wspólnoty gminnej na władze gminy, by podejmowane działania były efektywne, ale także uwzględniały konieczność ocalenia tego, co stanowi o tożsamości mieszkańców danej gminy.

3. Przestrzeń jako dobro publiczne

Przestrzeń jest warunkiem koniecznym ludzkiej egzystencji, jest środowiskiem życia, w którym niezależnie od struktury własności materializują się wszelkie ludzkie działania. W przestrzeni pokolenia spotykają się ze sobą poprzez materialne wytwory swojej aktywności, istniejące jedno obok drugich, doskonalone, rozwijane, modyfikowane bądź zastępowane przez wytwory kolejnych pokoleń. Wynika stąd, że przestrzeń jest tylko jedna i że ma charakter publiczny; jest miejscem, w którym spotykają się interesy indywidualne z interesem publicznym. Oczywiście, każdy może stać się właścicielem większych lub mniejszych fragmentów przestrzeni, co jednak nie oznacza, że ma prawo z niej korzystać w sposób całkowicie dowolny. Organy władzy mają prawo i obowiązek takiego urządzenia przestrzeni, by zostały uwzględnione wszystkie względy interesu publicznego, jakie powinny być wzięte pod uwagę. Prawodawca ma naturalne prawo do ograniczania treści własności, której granice wyznacza zasada proporcjonalności¹. Bezkrytycznie rozumiane prawo własności, które uważane jest za nienaruszalne i święte oraz któremu nadaje się wręcz magiczną moc, a za którym w rzeczywistości kryją się wyłącznie interesy partykularne, prowadzi tylko do obniżania funkcjonalności przestrzeni. W prawie własności upatruje się bowiem wyłącznie płynących z niego uprawnień, nie dostrzegając, że z każdym z nich wiążą się również obowiązki.

¹ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 150.

Przestrzeń publiczna jest definiowana jako: 1) całokształt przestrzeni, która może być penetrowana zmysłami (wzrokowo i słuchowo) przez każdego człowieka bez względu na właściwości prawne, formalne, funkcjonalne przestrzeni; 2) obszar, w obrębie którego znajdują się obiekty użyteczności publicznej, parki oraz komunikacja (place, ulice); 3) wszelkie miejsca dostępne powszechnie i nieodpłatnie dla każdego człowieka, będące własnością gminną lub państwową, miejsca użytkowane czasowo, a także inne miejsca udostępnione ludności przez właściciela; 4) przestrzeń fizyczna, w której może znaleźć się każda jednostka społeczna².

Przestrzeń sama w sobie, jak i poszczególne jej składniki, rozumiane m.in. jako zasoby środowiska naturalnego lub kulturowego, nie jest nieograniczona, nie ulega zwiększeniu w wyniku procesu racjonalnego gospodarowania nią czy rozwoju cywilizacyjnego, ma określoną pojemność, po wypełnieniu której traci zdolność poddawania się kształtowaniu. Nie jest to oczywiście proces nieodwracalny, jednak rozciągnięty w czasie, skomplikowany i bardzo kosztowny. Z tego powodu przestrzeń, jak i poszczególne jej składniki, uznawane są za zasoby rzadkie; skoro tak, to nie jest istotne, jak wiele jest takich elementów, lecz raczej to, jakiej są jakości, czyli jakie jest ich znaczenie dla danej społeczności lub dla trwałości zachowania procesów przyrodniczych³. Stąd też działalność w przestrzeni charakteryzuje szczególnie rygorystyczny rygorystyczny, przejawiający się w istnieniu pewnych reguł, które wykluczają przypadkowość i modyfikują prawa rynkowe, dzięki czemu użytkownicy przestrzeni muszą uwzględniać w swoich działaniach interes innych jej użytkowników – poszczególnych jednostek i całych społeczności, i to zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Proces planowania i zagospodarowywania przestrzeni wywołuje bowiem długotrwałe i trudne do usunięcia skutki, przesądzając o jakości życia poszczególnych jednostek i całych społeczności, które żyją w określonej przestrzeni lub w zasięgu jej oddziaływania. Przestrzeń jest dobrem trudno odnawialnym i dlatego wszelkie dokonujące się w niej procesy są trudne do odwrócenia. Z tego powodu proces planowania i zagospodarowywania przestrzeni musi być nie tylko dokładnie przemyślany, ale także perspektywicznie ukierunkowany, powinien opierać się zatem na długofalowych rozwiązaniach uwzględniających interesy przyszłych pokoleń. Poza tym przestrzeń ma charakter ciągły, każdy jej fragment (choćby działka) jest zależny od sąsiednich jej fragmentów (nawet wyspy są zależne od morza wokół nich) i współtworzy z nimi

² P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 414.

³ M. Tabernacka, *Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2016, s. 322.

większą całość o innym zestawie cech⁴. Przez codzienny kontakt z przestrzenią publiczną: przez to, w jaki sposób jest postrzegana, oceniana jest jakość życia w określonej miejscowości. Przestrzeń publiczna z istoty rzeczy oddziałuje bowiem i przekłada się na samopoczucie człowieka, powodując jego zadowolenie bądź niezadowolenie z jakości życia w danym miejscu.

W związku z tym szczególnie niepokoi zanikanie przestrzeni publicznej nie tylko w wyniku niewłaściwego jej zagospodarowywania, ale także w wyniku niewłaściwego jej organizowania, czego najlepszym przykładem jest grodzenie się prowadzące do powstawania prywatnych osiedli, kwartałów czy nawet całych miast. Działania takie niewątpliwie prowadzą do zaniku przestrzeni publicznej, w konsekwencji do ograniczenia prawa człowieka do dobrej przestrzeni, co więcej, ograniczając do niej dostęp, pozbawia go prawa do przestrzeni. Dostęp ów jest konieczny do zaspokojenia właściwej człowiekowi jako istocie społecznej naturalnej potrzeby społecznych kontaktów, bycia wśród innych, co zapewnia odpowiednio ukształtowana przestrzeń publiczna, do której ma on swobodny dostęp⁵.

Wartość przestrzeni należy rozpatrywać w odniesieniu do współtworzących ją składników, lokalizacji przestrzeni i jej znaczenia dla określonej wspólnoty oraz kulturowego znaczenia takiej przestrzeni lub określonych jej składników. Ważne, by te trzy przesłanki brać pod uwagę jednocześnie. Istotnymi elementami wpływającymi na ocenę walorów przestrzeni są jej zasoby, takie jak bogactwa naturalne czy zabudowa; o wartości przestrzeni decyduje także jej ulokowanie względem układów osadniczych, dostęp do ciągów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz innych przestrzeni spełniających wyraźne funkcje. Poza tym konieczne jest uwzględnianie znaczenia, jakie dla danej społeczności mają określone obszary, co może mieć związek zarówno z tożsamością, jak i religią czy innymi czynnikami definiującymi daną wspólnotę⁶. Infrastruktura techniczna: place, skwery, parki, pasy drogowe z rodzajem nawierzchni, pobocznymi, roślinnością, ścieżki rowerowe, deptaki, oświetlenie, meble miejskie (ławki, kosze na śmieci, elementy miejskich siłowni, stojaki na rowery, barierki czy inne elementy małej architektury), systemy informacji miejskiej czy obiekty sztuki w przestrzeni publicznej – jako pierwsze robią dobre bądź złe wrażenie.

⁴ E. Kipta, *Know-why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią?*, „Kontrola Państwowa. Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią” 2016, nr 2 (numer specjalny), s. 49.

⁵ M. Staniszkis sformułowała postulat uznania naturalnego prawa człowieka do przestrzeni publicznej jako istotnego aspektu jakości środowiska życia; M. Staniszkis, *Prawo do przestrzeni publicznej*, „Czasopismo Techniczne” 2005, z. 9, s. 281–292.

⁶ M. Tabernacka, *Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2016, s. 322–323.

Ów pierwszy kontakt przesądza o sposobie postrzegania danego miejsca⁷. Wszystkie wskazane powyżej elementy tworzące środowisko życia człowieka stanowią konieczny warunek rozwoju danego regionu, a w konsekwencji dobrostanu jego mieszkańców.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przestrzeń publiczna jest elementem pojęcia dobra wspólnego, które z samej swej natury ma charakter powszechny. Jest ono konsekwencją społecznej natury człowieka i wynika ze wspólnotowego charakteru jego istnienia. Oznacza więc konieczność uwzględniania nie tylko swojego interesu, ale także interesu grupy społecznej, której człowiek jest integralną częścią. Z uwagi na wspólnotowy wymiar życia człowieka niemożliwe jest osiągnięcie stanu, w którym możliwe byłoby, żeby wszystkie strony procesu planistycznego zrealizowały wszystkie swoje postulaty i potrzeby. Dążenie do urzeczywistnienia idei dobra wspólnego służy człowiekowi i tworzonemu przez niego wspólnotom, ponieważ obejmuje zarówno interesy poszczególnych jednostek, jak i całych grup społecznych. Upraszczając powyższe, można powiedzieć, że urzeczywistnienie idei dobra wspólnego jest realizacją interesów ponadjednostkowych, które jednak powstają ze względu na interesy jednostkowe⁸. Tym samym dobro wspólne nie tylko nie może być zaprzeczeniem dobra jednostkowego, ale powinno się na nim opierać. Wynika to z przekonania, że wartości istotne dla wspólnoty są zarazem wartościami istotnymi dla konkretnej jednostki, będącej przecież integralnym i koniecznym elementem takiej wspólnoty⁹.

W ramach przestrzeni publicznej prawodawca wyróżnia obszar przestrzeni publicznej o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 2 pkt 6 u.p.z.p.) oraz obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.). Próbuje więc tę przestrzeń uporządkować i określić zasady korzystania z niej w sposób bezkonfliktowy.

Nie dziwi zatem, że pojęcie przestrzeni publicznej wiąże się z porządkiem publicznym oraz, w jego ramach, z ładem społecznym, którego integralnym elementem jest ład przestrzenny¹⁰. W języku polskim słowo „ład”

⁷ A. Tusiński, *Dzisiejsza infrastruktura, a jakość życia w przestrzeni publicznej*, „Kontrola Państwowa. Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią” 2016, nr 2 (numer specjalny), s. 119.

⁸ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 161.

⁹ K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Warszawa 2013, s. 163.

¹⁰ A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 6.

sytuuje się między terminami „porządek” i „harmonia”, stanowiąc niejako stan pośredni, a pojęcia porządku, ładu i harmonii kształtują się w opozycji do pojęcia chaosu, będąc jego stopniowalnym zaprzeczeniem. Porządek to stan elementów utworzonych przez wprowadzenie określonej reguły rządzącej ich relacjami, natomiast ład to coś więcej niż sama tylko abstrakcyjna logiczność wymagana w porządku, zawiera bowiem w sobie rodzaj prawdy o poszczególnych elementach systemu i ich wzajemnych relacjach. Harmonia jest natomiast formą spójnej równowagi w skomplikowanym systemie i łączy się z odczuciem piękna, niekoniecznie ograniczającego się do kategorii czysto estetycznych¹¹.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ład przestrzenny oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Skoro uwarunkowania te muszą być uwzględniane w uporządkowanych relacjach, to oznacza to, że nie jest to jakiś ład abstrakcyjny z przypadkowo ukształtowanymi relacjami. Przepis ów ma ścisły związek z regulacją zawartą w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., dotyczącą kwestii uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych oraz wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Wymogi te muszą ze sobą współgrać. Ład przestrzenny jest zasadą ogólną, natomiast zasady wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., inne niż ład przestrzenny, są zasadami szczególnymi, dookreślającymi treść zasady ogólnej (ładu przestrzennego), z tym zastrzeżeniem, że katalog wskazanych zasad ogólnych nie ma charakteru zamkniętego. W związku z powyższym dopuszczalna jest również ochrona innych dóbr niż tylko tych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co też należy czynić w kontekście zasady ładu przestrzennego¹².

Z definicji pojęcia ładu przestrzennego wynika, że warunkiem spełnienia wymogów tego ładu jest nie tylko utrzymanie spójności zabudowy w określonej przestrzeni przez odpowiednie sformułowanie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz także zachowanie jednolitości przeznaczenia terenów położonych blisko siebie i odznaczających się takimi samymi cechami, przy uwzględnieniu naturalnych

¹¹ M. Lasocki, M. Kos, *Metody kreowania ładu w przestrzeni miasta*, „Zarządzanie i Edukacja” 2008, nr 58.

¹² J. Człowiekowska, *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2013, s. 324.

uwarunkowań tych terenów¹³. Oznacza to, że powstająca nowa zabudowa powinna odpowiadać istniejącej zabudowie pod względem charakterystyki urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych). Określenie powyższej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie określenia warunków zabudowy¹⁴. Zasady zagospodarowania i zabudowy terenu ustalane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które są podstawowym narzędziem służącym zapewnieniu ładu przestrzennego, a w przypadku ich braku – w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zasady zagospodarowania i zabudowy terenu powinny być oparte o pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, co oznacza, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni oraz występujące na danym terenie prawo własności jednostki¹⁵.

Ład przestrzenny ma wpływ na charakter i jakość relacji międzyludzkich, co wyraża zasada dobrego sąsiedztwa¹⁶. Stanowi także dyrektywę wykładni stosowania przepisów prawa oraz kontroli rozstrzygnięć zawartych w planie miejscowym. Zgodnie z zasadą ładu przestrzennego należy badać wpływ nowych inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Wobec tego w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć analizowany obszar jako urbanistyczną całość. Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące na konkretnym obszarze, determinujące rodzaj, sposób i zakres przyjętych rozwiązań w celu zachowania charakteru tego obszaru. W konsekwencji nowa zabudowa musi mieścić się w granicach zastanego na danym obszarze sposobu jego zagospodarowania (kontynuacja funkcji)¹⁷. Należy podkreślić, że zasada dobrego sąsiedztwa, dopuszczająca możliwość zabudowy w sąsiedztwie jednej zabudowanej działki, potęguje chaos, sprzyjając zabudowie w rozproszaniu. Działaniom takim sprzyja brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne-

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 134/13, LEX nr 1330342.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, LEX nr 585543.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, LEX nr 1352904

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/13, LEX nr 13788944.

go oraz inwestowanie w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które nie muszą uwzględniać wytycznych przyjętych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Praktyka ta prowadzi jednak do całkowitego rozbicia systemu planowania przestrzennego i w konsekwencji do chaosu przestrzennego.

W doktrynie urbanistycznej proponuje się szersze rozumienie ładu przestrzennego, uwzględniające także elementy zrównoważonego rozwoju, i wskazuje, że jest to wyraz koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody w sposób warunkujący prawidłową egzystencję człowieka i jego rozwój oraz prawidłowy rozwój środowiska przyrodniczego w układach wzajemnej zależności i wzajemnych uwarunkowań. Uzyskiwana w sposób naturalny – w wyniku działania sił przyrody – lub w sposób sztuczny – przez działalność człowieka – organizacja przestrzeni charakteryzuje się równowagą poszczególnych składników¹⁸. Koncepcja zrównoważonego rozwoju integruje ze sobą trzy elementy: rozwój ekologiczny (przyrodniczy), społeczny (zmierzający do osiągnięcia równości/sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej) i ekonomiczny (gospodarczy) oraz nakazuje zachowanie równowagi pomiędzy tymi elementami¹⁹.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma charakter perspektywiczny, ukierunkowana jest na realizację celów, których skutki zmaterializują się w bliżej nieokreślonej przyszłości. Zakłada zatem konieczność uwzględniania w procesie zaspokajania obecnych potrzeb również aspiracji rozwojowych przyszłych pokoleń²⁰. Zrównoważony rozwój to proces, czyli działanie długotrwałe i rozciągnięte w czasie, mające na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób niewyłączny, czyli umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom. Zrównoważony rozwój oznacza więc zaspokajanie bieżących potrzeb bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania takich samych potrzeb przez kolejne pokolenia. Oznacza to, że rozwój gospodarczy obecnego pokolenia nie powinien odbywać się kosztem przyszłych pokoleń.

Zrównoważony rozwój stanowi zasadę konstytucyjną wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapew-

¹⁸ B. Bańkowska, L. Dziurdziński, W. Gruszkowski, M. Kochanowski, T. Parteka, K. Wasissmann, *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego – ekspertyza techniczna 1980*, za: M. Lasocki, M. Kos, *Metody kreowania ładu w przestrzeni miasta*, „Zarządzanie i Edukacja” 2008, nr 58, s. 47.

¹⁹ W. Lis, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako determinanta działalności gospodarczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, B. Kościak, M. Sławińska (red.), Lublin 2010, s. 231.

²⁰ Takie rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju znajduje potwierdzenie w preambule do Konstytucji RP, w której Naród Polski, w trosce o byt i przyszłość swojej Ojczyzny, zobowiązuje się, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z jej ponadczasnego dorobku.

nia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Na gruncie normatywnym zrównoważony rozwój oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 p.o.ś.). Z kolei środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz oraz klimat, pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie między nimi (art. 3 pkt 39 p.o.ś.).

Środowisko naturalne, wraz z całym swoim bogactwem, warunkuje egzystencję człowieka i zaspokaja jego podstawowe potrzeby. Człowiek stanowi integralny element środowiska naturalnego, a jednocześnie jest jego największym użytkownikiem i najbardziej mu szkodzi. „Życie i korzystanie ze środowiska jest bowiem wpisane w samą naturę i istotę człowieka”²¹. W związku z tym człowiek powinien chronić to środowisko i racjonalnie gospodarować zasobami naturalnymi, m.in. ograniczając zanieczyszczenia, chroniąc zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt, promować odnawialne źródła energii, odpowiedzialnie korzystać z przestrzeni i umiejętnie ją zagospodarowywać. Zrównoważony rozwój jest wyrazem sprzeciwu wobec „rozwoju rabunkowego”, czyli takiego, który na skutek nieprzemyślanej i grabieżczej polityki gospodarczej, nastawionej jedynie na osiągnięcie celów ekonomicznych, głównie zaś maksymalizacji zysku, narusza równowagę panującą w środowisku naturalnym oraz utrwala już istniejące albo wprowadza nowe podziały społeczne.

Stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju przy opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polega na wyważeniu wartości podlegających ochronie konstytucyjnej i wyborze takich rozwiązań, które będą z jednej strony uwzględniały konieczność ochrony środowiska przyrodniczego i interesu ogółu społeczeństwa, a z drugiej ważnego interesu indywidualnego²².

Oczywiście idea zrównoważonego rozwoju nie może zostać sprowadzona wyłącznie do ochrony środowiska, ponieważ musi wiązać się z jakimś postępem gwarantującym ów rozwój. Zrównoważony rozwój nie może stanowić bariery dla postępu cywilizacyjnego i technicznego, który niewątpli-

²¹ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 208.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., II SA/Lu 349/10, LEX nr 753788.

wie służy człowiekowi. W konsekwencji położenie akcentu na ochronę środowiska nie może prowadzić do podporządkowania życia społecznego oraz gospodarczego wyłącznie aspektom ochrony przyrody. Inaczej mówiąc, ochrona środowiska nie może uniemożliwiać ani rozwoju społecznego, ani rozwoju gospodarczego, ale taki rozwój właśnie równoważyć, koordynować i ukierunkowywać na osiągnięcie wszystkich tych celów jednocześnie. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się bowiem nie tylko ochrona przyrody, ale także należyta troska o rozwój społeczny i gospodarczy, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Koncepcja zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia²³. Ochrona środowiska, rozwój społeczny i gospodarczy nie mogą tworzyć żyjących, niezależnie i własnym życiem płaszczyzn. Muszą się wzajemnie przenikać. Dopiero wtedy można mówić o zrównoważonym rozwoju w pełnym tego słowa znaczeniu. Nie jest bowiem możliwy pełny rozwój społeczny bez rozwoju gospodarczego i ekologicznego zarazem, ekonomiczny bez społecznego i przyrodniczego, a ekologiczny bez społecznego i gospodarczego²⁴.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006, K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009, Kp 2/09, LEX nr 493281. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim funkcję dyrektywy wykładni, zwłaszcza wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju zobowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na względzie organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, z odwołaniem się właśnie do zasady zrównoważonego rozwoju; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 306/12, LEX nr 1559690.

²⁴ G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1, s. 66.

4. Władztwo planistyczne gminy

4.1. Pojęcie i zakres władztwa planistycznego

W systemie planowania przestrzennego dominującą rolę odgrywa gmina. Z tego powodu została ona wyposażona w kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenów podległych jej jurysdykcji, określane mianem władztwa planistycznego. Przyznanie gminie takich uprawnień ma szczególne znaczenie w zakresie ochrony zabytków. Gmina ma obowiązek ochrony zabytków m.in. właśnie przez właściwe wykonywanie władztwa planistycznego, niezależnie od tego, czy obiekty spełniające cechy zabytku, znajdujące się na jej terenie, zostały objęte jedną z prawnych form ochrony, a w szczególności, czy zostały wpisane do rejestru zabytków. W konsekwencji to gminy decydują o tym, co powinno zostać objęte ochroną jako zabytek, jaką przyjąć politykę przestrzenną w zakresie ochrony zabytków oraz jakie środki regulacyjne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego będą najskuteczniejsze w realizacji tego celu. Ma to swoje głębokie praktyczne uzasadnienie, wynikające z troski o dobro wspólne. Władztwo planistyczne przejawia się zatem w prawnie wiążących decyzjach (w szerokim rozumieniu znaczenia tego terminu), podejmowanych przez organy gminy w wyznaczonym ustawowo zakresie przedmiotowym, kształtujących politykę przestrzenną gminy, ustalających przeznaczenie terenów podległych jej jurysdykcji oraz sposoby ich zagospodarowania. Związana z władztwem planistycznym samodzielność planistyczna, będąca pochodną konstytucyjnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyraża się w dokonywaniu, w wyso-

kim stopniu niezależnych od innych ośrodków władzy publicznej, rozstrzygnięć planistycznych w granicach szeroko zakreślonych ram ustawowych¹.

Kompetencje gminy w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu wynikają z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. W treści tego przepisu prawodawca wyróżnia pojęcia „kształtowania” oraz „prowadzenia” polityki przestrzennej. Kształtowanie polityki przestrzennej to analizowanie potrzeb w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ustalania kierunków takiej polityki, zwłaszcza w studium uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej gminy. Z kolei prowadzenie polityki przestrzennej oznacza uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także analizowanie potrzeb zmiany zarówno studium, jak i planu miejscowego². Należy podkreślić, że narzędziem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, ponieważ to jego rolą jest wypełnienie tego rodzaju zadań. Z kolei miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią wyraz realizacji przez gminę nakreślonych w studium kierunków polityki przestrzennej. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jego rolę przejmują decyzje lokalizacyjne. Władztwo planistyczne gminy można rozpatrywać w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym. W sferze zewnętrznej rozciąga się ono na obszary, w których tworzy ona prawo (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) oraz na obszary stosowania przez nią prawa (decyzje w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu). Gmina podejmuje ponadto działania w sferze wewnętrznej (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) i, jak się wydaje, właśnie w tym obszarze władztwo planistyczne powinno znajdować swoje szczególne zastosowanie³.

Władztwo planistyczne gminy jest ograniczone, ponieważ nie obejmuje ono morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i admi-

¹ T. Bąkowski, *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 17–18.

² A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 3, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 78.

³ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2012, nr 1.

nistracji morskiejorskimi wodami wewnętrznymi są: 1) część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin; 2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego, biegnącą od punktu o współrzędnych 54°37'36" szerokości geograficznej północnej i 18°49'18" długości geograficznej wschodniej (na Mierzei Helskiej) do punktu o współrzędnych 54°22'12" szerokości geograficznej północnej i 19°21'00" długości geograficznej wschodniej (na Mierzei Wiślanej); 3) część Zalewu Wiślanego znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym zalewie; 4) wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego; 5) wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne a linią podstawową morza terytorialnego⁴. Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 5 u.o.m. jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m.), liczonych od linii podstawowej morza terytorialnego. Linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrzna granica morskich wód wewnętrznych, a zewnętrzną granicę morza terytorialnego stanowi linia, której każdy punkt jest oddalony o 12 mil morskich od najbliższego punktu linii podstawowej. Redy, na których odbywa się normalnie załadunek, wyładunek i kotwiczenie statków, położone całkowicie lub częściowo poza obszarem wód morskich, są włączone do morza terytorialnego. Granice red określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Z kolei wyłączna strefa ekonomiczna jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza; obejmuje ona wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi (art. 15 u.o.m.). Granice wyłącznej strefy ekonomicznej określają umowy międzynarodowe, natomiast w przypadku braku takich umów określa je w drodze rozporządzenia Rada Ministrów (art. 16 u.o.m.). W odniesieniu do morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej jako obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej kompetencję ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego, którego projekt sporządza dyrektor właściwego urzędu morskiego, posiada minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (art. 37a ust. 5 i 37b ust. 1 u.o.m.).

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2169 z późn. zm. (dalej: u.o.m.).

Tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych (art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵). Zgodnie z art. 4 ust. 2a p.g.k. tereny zamknięte ustalane są przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, w której określone są granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom. Tereny zamknięte zostały utworzone w drodze decyzji Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia terenów zamkniętych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁶, rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa⁷. Dla terenów zamkniętych nie sporządza się planu miejscowego, z wyłączeniem terenów zamkniętych, ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 14 ust. 6 u.p.z.p.). W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy (art. 4 ust. 3 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być sporządzany dla terenów zamkniętych, ale wyłącznie tych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 4 ust. 4 u.p.z.p.). Do tych terenów nie odnoszą się ograniczenia wynikające z art. 4 ust. 3 u.p.z.p., co oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie musiał zawierać takie same ustalenia jak dla innych terenów nim objętych.

Zakres władztwa planistycznego gminy ograniczają także kompetencje planistyczne innych podmiotów – organów samorządu województwa, Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw gospodarki przestrzennej, innych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem tylko jednym z kilku aktów składających się na system planowania, który obejmuje także plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 38 u.p.z.p.), koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju

⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 276 z późn. zm. (dalej: p.g.k.).

⁶ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia terenów zamkniętych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. MSZ 2002, nr 1, poz. 5.

⁷ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, Dz. U. 2003, nr 141, poz. 1368.

(art. 47 u.p.z.p.), programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 u.p.z.p.). Wyjątkiem od zasady władztwa planistycznego gminy jest również art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych decyzje wydaje wojewoda.

Poza tym władztwo planistyczne gminy w zakresie ochrony zabytków nieruchomych jest ograniczone względem zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz terenów parków kulturowych. Ich występowanie w obszarze ingerencji planistycznej ogranicza swobodę organów gminy co do ustalenia przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania.

Cechą charakterystyczną kompetencji planistycznych gminy jest pewna elastyczność i swoboda w zakresie ich realizowania. Wynika to z fakultatywności działań planistycznych, obejmujących zarówno podejmowanie aktów planowania przestrzennego (brak obowiązku uchwalania planu miejscowego, z wyjątkiem obszarów wskazanych w ustawie), jak i kształtowanie ich treści (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). Swoboda realizacji kompetencji planistycznych zostaje wyłączona w sytuacjach, kiedy fakultatywność prawodawcy zastępuje obowiązkiem uchwalenia planu miejscowego (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.)⁸. Fakt wyposażenia gminy w kompetencje w dziedzinie zapewniania ładu przestrzennego wynika z zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule do Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zasadę tę potwierdza również art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne⁹.

Władztwo planistyczne gminy wprawdzie nie ma charakteru absolutnego, niemniej wynika z niej daleko idąca, choć ograniczona przepisami prawa swoboda gminy w kształtowaniu zasad zagospodarowania przestrzennego na własnym terenie. Jednym z istotnych jej przejawów jest uznaniowość gminy w doborze terenów przeznaczonych do objęcia planami zagospodarowania przestrzennego. Wyłączną prerogatywą gminy jest zatem ocena celowości wszczynania w stosunku do danego terenu procedury planistycznej¹⁰.

Gmina jest dysponentem ustawowego prawa do określenia, w sposób jednostronny i władczy, przeznaczenia gruntów położonych w jej granicach administracyjnych oraz zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego,

⁸ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 25.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r., IV SA/Wa 243/08, LEX nr 485735.

do kogo grunty te należą. Inaczej mówiąc, władztwo planistyczne umożliwia gminie samodzielne kształtowanie i prowadzenie według własnego uznania polityki przestrzennej na jej terenie¹¹. Władztwo planistyczne jest zatem prawem gminy do samodzielnego i zgodnego z interesem publicznym kształtowania polityki przestrzennej obszarów podległych jej jurysdykcji. Samodzielność gminy gwarantuje Konstytucja RP, z której wynika zasada domniemania realizacji zadań publicznych na rzecz gminy (art. 163). Zasadę tę wzmacnia domniemanie właściwości gminy w zakresie realizacji zadań publicznych. Zgodnie bowiem z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. Władztwo planistyczne gminy jest konsekwencją zasady samodzielności gminy, którą potwierdza art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, przy czym gwarancję tę należy odczytywać w kontekście art. 4 ust. 2 EKSL, w myśl którego społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. W kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

Władztwo planistyczne gminy charakteryzuje pewien luz decyzyjny w zakresie celowości podejmowanych działań planistycznych. Wolą prawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać przy tym należy, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem. Samodzielność gminy może być zatem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem i tylko w sposób przez nie określony¹². Wprawdzie to gmina jest prawnym gestorem terenów podległych jej jurysdykcji, i to do niej należy ustalenie przeznaczenia i zasad jego gospodarowania, niemniej jednak władztwo to musi być sprawowane w granicach określonych przez prawo. Z zasady władztwa planistycznego wynika zatem samodzielność gminy, lecz nie dowolność jej działania¹³. Gmina,

¹¹ W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 15.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., II OSK 1287/14, LEX nr 2034035.

korzystając z przyznanego władztwa planistycznego, ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Tym samym kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z uwzględnieniem prawa do zagospodarowania nieruchomości przysługującego osobie posiadającej do niej tytuł prawny, a także z uwzględnieniem prawa do podejmowania władczych działań planistycznych, które pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, służąc zarazem zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej¹⁴.

Granice władztwa planistycznego gminy wynikają z przepisów o charakterze materialno-prawnym i mają trojaki charakter. Po pierwsze, organy gminy muszą postępować zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., który nakazuje, by kształtowanie polityki przestrzennej i zagospodarowanie przestrzeni odbywało się w poszanowaniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju oraz uwzględniania koniecznych uwarunkowań, obejmujących zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych; 6) walory ekonomiczne przestrzeni; 7) prawo własności; 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 9) potrzeby interesu publicznego; 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych; 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności. Po drugie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z ustawami, które określają sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej, m.in. z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach, a także z przepisami ustaw regulujących ochronę i kształtowanie środowiska, m.in. z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska i ustawą z dnia 14 grud-

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.

nia 2012 r. o odpadach. Po trzecie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z Konstytucją RP. Zgodność ta oznacza w szczególności, że ograniczenia własności, ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi określającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu będzie podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym¹⁵.

4.2. Ingerowanie w prawo własności ze względu na ochronę interesu publicznego

Władztwo planistyczne gminy nierozzerwalnie wiąże się z ingerencją w prawo własności i kształtowaniem sposobu jego wykonywania. Ochronę własności gwarantują art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, z których pierwszy wyraża zasadę ustrojową, natomiast drugi prawo podmiotowe. Prawo własności podlega co prawda bardzo silnej ochronie, jednak nie jest prawem bezwzględnym. Konstytucja RP nie zakłada bowiem prymatu prawa własności w stosunku do innych praw podmiotowych. Możliwość ograniczenia prawa własności wynika już z ogólnej klauzuli limitacyjnej, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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 wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Sformułowanie, w myśl którego ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona regulacja: 1) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nakładanych przez nią ciężarów¹⁶. Dopuszczalność reglamentacji prawa własności doprecyzowuje art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który przesądza, że własność może być ograniczona w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty tego prawa, czyli z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Wynika stąd, że podstawą normatywną ograniczenia prawa własności jest ustawa. W odniesieniu do władztwa planistycznego gminy

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05, LEX nr 165334.

jest to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która z kolei upoważnia organy gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania określonego terenu (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Na podstawie upoważnienia ustawowego rada gminy może niejako w zastępstwie prawodawcy wprowadzać powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym również takie, które określają granice swobody wykonywania uprawnień właścicielskich do określonego terenu. Inaczej mówiąc, prawo własności ogranicza ustawa, z kolei plan miejscowy ma jedynie charakter wykonawczy. Przyjęte rozwiązanie wzbudza kontrowersje. W doktrynie jako rozwiązanie tego dylematu proponuje się koncepcję, która traktuje akty prawa miejscowego, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego w ścisłej łączności z ustawą, na podstawie której zostały wydane, za swego rodzaju ustawy w znaczeniu materialnym¹⁷. Na potrzeby dalszych rozważań można przyjąć, że ograniczenia prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają źródło w ustawie, tak jak wymaga tego Konstytucja RP, co oznacza, że są prawnie dopuszczalne, pod warunkiem, że zostały spełnione pozostałe konstytucyjne warunki ograniczenia prawa własności. Przyjęcie takiego założenia oznacza, że ustawowe upoważnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności, jest wystarczające dla spełnienia konstytucyjnego wymogu ustawowej formy ograniczeń¹⁸.

Ograniczenie wykonywania prawa własności, wynikające z kształtowania i prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej w zakresie przeznaczania i zasad zagospodarowania terenów podległych jej jurysdykcji, wyraża się przez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten upoważnia gminę do wprowadzania na swoim obszarze ograniczeń w wykonywaniu prawa własności przez ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu pod warunkiem, że ograniczenia te pozostają w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego¹⁹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ustalając ograniczenia lub zakazy dotyczące zabudowy danej nieruchomości, zawiera ograni-

¹⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 24.

¹⁸ Tamże, s. 24 i wskazane tam orzecznictwo.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., II OSK 337/12, LEX nr 1252026; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2019 r., II SA/Łd 550/18, LEX nr 2629785.

czenia dotyczące władztwa nad gruntem, przez to określa granice interesu prawnego jednostki i wyznacza jej zakres możliwości korzystania z gruntu. Ingerencja taka jest dopuszczalna, jednak musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się ograniczenia w korzystaniu z danej nieruchomości. To właśnie zachowanie owej proporcjonalności ma kluczowe znaczenie dla oceny tego, czy określone rozstrzygnięcie nie wykracza poza granice władztwa planistycznego²⁰. Do tego należy dodać, że niedopuszczalne jest nieuzasadnione różnicowanie sytuacji adresatów rozstrzygnięć planistycznych, godzące w zasadę równości wobec prawa²¹.

Organom gminy przysługuje zatem prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia danego terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli jego właściciela. Zainteresowane podmioty nie mogą więc oczekiwać, że rada gminy nie będzie korzystała z przysługujących jej uprawnień, a jedynie dostosuje się do żądań właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie²². Władztwo planistyczne gminy oznacza, że w niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ingerować w interesy podmiotów prywatnych w sposób odbierany przez nich jako niekorzystny, co nie oznacza automatycznie przekroczenia granic władztwa planistycznego. Co więcej, w ramach władztwa planistycznego rada gminy może nie tylko ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości, ale wręcz zmienić przeznaczenie działki w sposób naruszający interesy prawne właścicieli, w tym również skutkujące obniżeniem wartości nieruchomości. W odniesieniu do takich sytuacji prawodawca przewiduje specjalny tryb odszkodowawczy, zawarty w art. 36 i art. 37 u.p.z.p.²³

W kontekście ochrony zabytków należy podkreślić, że nawet ingerencja w postaci zakazu zabudowy nie oznacza nadużycia władztwa planistycznego, jeżeli tylko stanowi on wynik rzetelnie przeprowadzonego rachunku aksjologicznego, uwzględniającego znaczenie dla interesu publicznego ochrony takich dóbr, jak: walory widokowe, przyrodnicze oraz kulturowe, związane z ochroną zabytków²⁴. Wykonywanie zadania publicznego, a ta-

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 8/18, LEX nr 2494783.

²¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 28.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 418/18, LEX nr 2571143.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Po 1159/17, LEX nr 2495478.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1021/11, LEX nr 1296385.

kim niewątpliwie jest ochrona zabytków, w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego oznacza, że organy gminy mają prawo władczo ingerowania w określenie sposobu zagospodarowania danej nieruchomości, a więc bez zgody jej właściciela bądź użytkownika wieczystego albo nawet pomimo ich zdecydowanego sprzeciwu²⁵. Inaczej mówiąc, wynikająca z interesu publicznego konieczność ochrony zabytków nieruchomości zlokalizowanych na terenie gminy zyskuje pierwszeństwo przed ochroną interesu prywatnego sprowadzającego się do powstrzymania się organów gminy od ingerencji w przysługujące dysponentowi zabytku prawo własności.

Władztwo planistyczne gminy nie jest jednak ani absolutne, ani nieograniczone; gmina, korzystając z niego, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważyć interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględnić aspekt racjonalnego działania i proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Wszystkie te elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w prawo własności powinna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu miejscowego i poprzedzającego go studium²⁶. W każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia lub zakazy. Dokonując więc ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli nieruchomości, gmina powinna kierować się przede wszystkim zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę wolności i praw podmiotów prywatnych²⁷. By władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, organ planistyczny musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Jeżeli więc okazałoby się, że przyjęta regulacja nie jest niezbędna dla realizacji uzasadniającego ją celu, to nawet gdyby przyjąć priorytet interesu publicznego nad interesem prywatnym właściciela nieruchomości objętej planem miejscowym, to nie uzasadniałaby ograniczenia wolności i praw jednostek²⁸. Zasadę proporcjonalności konstytuują: przydatność, konieczność (niezbędność) i proporcjonalność w sensie ścisłym. Przydatność nakazuje wybór środków pozwalających na skuteczną realizację zamierzonego celu. Z konieczności płynie nakaz, by spośród środków równie skutecznych wybrać ten, który jest najmniej uciążliwy

²⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 października 2018 r., II SA/Ol 171/18, LEX nr 2595669.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., II SA/Bk 46/06, LEX nr 325125.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Po 1159/17, LEX nr 2495478.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 90/18, LEX nr 2487145.

dla jednostki. Proporcjonalność w sensie ścisłym nakazuje, by zastosowane środki pozostawały w proporcji do założonego celu²⁹. Ingerencja w sferę wolności i praw jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. *De facto*, to właśnie zasada proporcjonalności wyznacza granice władztwa planistycznego. O przekroczeniu granic władztwa planistycznego świadczy brak staranności w poszukiwaniu najmniej dolegliwego dla strony rozwiązania z punktu widzenia przysługującego jej prawa własności, a zarazem rozsądnego z punktu widzenia interesu publicznego³⁰.

Realizacja władztwa planistycznego gminy powinna w założeniu stanowić wyraz zrównoważenia wartości interesu publicznego oraz interesu jednostkowego. Z jednej strony, występuje chroniona wartość interesu publicznego, wyrażającego się w konieczności zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej w zakresie optymalnego wykorzystania przestrzeni w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony, z uwagi na możliwość bardzo daleko idących ingerencji w sferę praw jednostki pojawia się konieczność ochrony interesu indywidualnego³¹. Nierzadko przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się bowiem sprzeczne interesy różnych podmiotów oraz kolizja interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty gminnej a samą wspólnotą. Niewątpliwie rozstrzyganie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego, utożsamianego z interesem wspólnoty gminnej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy chronionymi wartościami wyklucza przy tym zakładanie prymatu interesu publicznego nad jednostkowym i odwrotnie³². Wyważenie interesów prywatnych i interesu publicznego stanowi jedną z podstawowych funkcji planowania przestrzennego. Na organie gminy ciąży zatem obowiązek wyważenia kolidujących ze sobą interesów. Oznacza to, że w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Konieczne jest zatem takie wyważenie kolidujących interesów, by w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty gminnej, a jednocześnie w jak najmniejszym stopniu naruszyć prawa właścicieli nieruchomości objętych

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, LEX nr 37319.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2009 r., II OSK 145/09, LEX nr 5635543.

³¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 23.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, LEX nr 1291982.

miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³³. Gmina jako wspólnota mieszkańców, której podstawowym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb ogółu, musi uwzględniać w swoich działaniach kolidujące ze sobą interesy. Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych jej kompetencji, w tym politykę przestrzenną, gmina zobowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich swoich mieszkańców. Każdy mieszkaniec gminy – członek wspólnoty gminnej – ma bowiem prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy³⁴.

Organy planistyczne powinny mieć na uwadze, że kreowanie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego polityki przestrzennej niejednokrotnie wymaga rozstrzygania konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem gminy bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego swoimi uregulowaniami niejednokrotnie wkracza bowiem w sferę praw rzeczowych właścicieli lub uprawnień innych podmiotów zainteresowanych przeznaczeniem terenu, ograniczając ich interesy. W trakcie rozwiązywania tych konfliktów należy zasady konstytucyjne, w tym ustanowioną w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawa oraz wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności. W kontekście prawa własności zezwalają one na jego ograniczenie jedynie wówczas, gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci m.in. interesu publicznego lub prawa własności innych osób. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi nad innym wymaga natomiast każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji mają ulec ograniczeniu. W konsekwencji uczynienie jednego z tych interesów nadrzędnym względem drugiego wymaga szczególnej rozważ i rzetelnego uzasadnienia³⁵. Skoro w naszym prawodawstwie nie ma uregulowań, które wprost dawałyby prymat interesowi publicznemu nad interesem indywidualnym, to w przypadku, kiedy zaistnieje konieczność przyznania pierwszeństwa interesowi publicznemu kosztem interesu indywidualnego, przesłanki takiego wyboru powinny być wykazane, a brak ich

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., II OSK 2478/15, LEX nr 2342069; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SA/Gd 176/18, LEX nr 2554590.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX nr 591997.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10, LEX nr 1613177; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2011 r., II OSK 1001/11, LEX nr 1151811; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1271/12, LEX nr 1373485.

wykazania może być poczytany za nadużycie prawa przysługującego gminie na mocy art. 4 ust. 1 u.p.z.p.³⁶

Ingerencja gminy w prawa właścicielskie jest możliwa, a czasami wręcz konieczna ze względu na ochronę interesu publicznego. Wymaga to od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i interesu publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej. Powyższe wykluczy zarzut naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie w procesie sporządzania planu miejscowego i usunie podstawę do stwierdzenia nieważności jego części lub całości³⁷. Ingerencja gminy w sferę prawa własności dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina, stanowiąc w planie miejscowym o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania, nie nadużyła władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie planu miejscowego, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się, przyjmując rozwiązania planistyczne wpływające na sposób wykonywania prawa własności przez jego dysponenta. Uzasadnienie uchwały powinno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach³⁸.

Nieproporcjonalność władczej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, wyrażająca się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w nieracjonalności przyjętych rozwiązań, nadmiernie ingerujących w tę sferę, w braku należytego uzasadnienia dla władczej ingerencji oznacza nadużycie przez organy gminy przysługującego im z mocy prawa władztwa planistycznego³⁹. Wymóg uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, z jednej strony,

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, LEX nr 1251758.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1339/12, LEX nr 1387083; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., II OSK 2478/15, LEX nr 2342069.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1922/10, LEX nr 1613301; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1679/11, LEX nr 1151993; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12, LEX nr 1398206.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Wr 579/17, LEX nr 2560459.

z treści § 12 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z drugiej strony, z zasad dobrej legislacji wyprowadzanych z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim wprowadza istotne ograniczenia prawa własności, uniemożliwia organowi nadzoru zbadanie zgodności jej postanowień z prawem, a także utrudnia właścicielom nieruchomości objętych takim planem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy te ograniczają w poważnym zakresie korzystanie z własności nieruchomości (zakaz zabudowy)⁴⁰.

Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek rzetelnego uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Prawny obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wynika także z konstytucyjnej funkcji sądownictwa administracyjnego. Takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny⁴¹.

Nie ulega wątpliwości, że ingerencja gminy w prawa właścicielskie nie może prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Ewentualne nadużycie władztwa planistycznego podlega kontroli sądu administracyjnego⁴². Ocena takiego nadużycia sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a także wolności i prawa innych osób. Dla oceny zarzutu nadużycia władztwa planistycznego istotne znaczenie ma również okoliczność, czy skarżący lub ich poprzednicy prawni na etapie prac planistycznych zgłaszali zarzuty lub protesty wobec projektu planu miejscowego⁴³. Sądowa kontrola władztwa planistycznego

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, LEX nr 580915.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX nr 490933; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Po 810/12, LEX nr 1320831.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2019 r., II SA/Łd 550/18, LEX nr 2629785.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.

ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez radę gminy, zwłaszcza w zakresie przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Nie dotyczy natomiast badania celowości czy słuszności dokonywanych rozstrzygnięć, gdyż prowadziłoby to do wkroczenia w kompetencje organów gminy⁴⁴.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1981/16, LEX nr 2499730.

Rozdział III
Miejscowy plan
zagospodarowania
przestrzennego

1. Pojęcie i cel miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podstawą polityki rozwoju gminy

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to podstawowy instrument prawny kształtowania przestrzeni i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Uchwalenie planu miejscowego jest podstawowym warunkiem prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej na szczeblu lokalnym, uwzględniającej zarówno interes indywidualny, jak i dobro publiczne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest także jednym z najważniejszych instrumentów polityki rozwoju lokalnego, decydującym o jego poziomie i dynamice. Oczywiście sam fakt sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego nie gwarantuje jeszcze odpowiedniej jakości przestrzeni. Ta uzależniona jest bowiem od wielu różnych czynników, głównie natury społecznej, politycznej, ekonomicznej, geograficznej i środowiskowej.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). W planie miejscowym ustala się także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, czyli obszar, na którym będą one możliwe do realizacji. Chodzi o takie inwestycje, które mają na uwadze spełnienie celów i działań, dotyczących potrzeb ogółu społeczeństwa lub tylko lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym¹. W konsekwencji plan miejscowy stanowi istotne źródło informacji dla samej gminy,

¹ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 99.

jak i dla potencjalnych inwestorów; zawarte w nim ustalenia decydują m.in. o tym, czy konkretna nieruchomość gruntowa może zostać zabudowana czy nie. Postanowienia planu miejscowego wiążą podmioty władzy, w tym administracji publicznej, oraz podmioty spoza systemu władzy (osoby fizyczne i ich organizacje) co do ustalenia bądź zmiany przeznaczenia terenu na określony w tym planie cel².

Przyjęte rozwiązanie wynika z przekonania, że samorząd gminny jest najlepiej zorientowany w potrzebach wspólnoty, również tych, które dotyczą ustalenia przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz możliwości zabudowy. Zdecentralizowany model planowania i zagospodarowania przestrzennego w lepszym stopniu pozwala bowiem uwzględnić specyfikę uwarunkowań lokalnych, nie wyłączając przy tym aktów planowania na wyższym stopniu³. Celem planowania przestrzennego jest więc zorganizowanie struktury określonego terenu w taki sposób, by życie człowieka jako jednostki i życie społeczeństwa jako zbiorowości mogło rozwijać się w jak najdogodniejszych warunkach. W konsekwencji planowanie przestrzenne sprowadza się do wyboru elementów materialnych struktury przestrzennej, odpowiedniego ich rozmieszczenia na planowanym obszarze oraz ich wzajemnego powiązania⁴.

W odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej zadania związane z przeznaczeniem terenu, rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego oraz ze sposobem zagospodarowania i warunków zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 4 ust. 1a u.p.z.p.).

Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego może objąć terytorium całej gminy albo tylko jakiś fragment terenu, znajdujący się w granicach administracyjnych gminy, bądź nawet pojedynczą nieruchomość. Wielkość obszaru, który zostanie objęty ustaleniami planu miejscowego, zależy wyłącznie od władz gminy. W tym kontekście należy podkreślić, że stopień szczegółowości planów miejscowych jest różny. Mogą one zawierać ustalenia, które w sposób ogólny decydują o przeznaczeniu terenów. Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli ustalenia odnoszą się do terenu, który nie jest objęty szczególnym reżimem prawnym. Wówczas to organy gminy, korzystając z przysługującego im władztwa planistycznego, nie muszą dokonywać szczegółowych ustaleń, zawierać w planach konkretnych i szczegółowych

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., I FSK 949/12, LEX nr 1342054.

³ J. Parchomiuk, *Nadużycia władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 22.

⁴ J. Welc-Jędrzejewska, *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 5.

postanowień, po to, by uwzględnić postanowienia przepisów szczególnych. W sytuacji odwrotnej postanowienia szczegółowe mieszczą się w planach miejscowych dotyczących obszarów, które stanowią przedmiot regulacji przepisów szczególnych, co ma miejsce m.in. w przypadku konieczności włączenia do jego treści zadań wojewódzkich lub rządowych⁵.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powstaje w normatywnej próżni. Stanowi on urzeczywistnienie założeń pomieszczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W konsekwencji jego postanowienia nie mogą zasadniczo odbiegać od postanowień zawartych w studium. Niemniej jednak ustalenia planu miejscowego nie powinny być kopią postanowień studium, gdyż wówczas nie byłoby racjonalnego uzasadnienia dla ustawowego rozróżniania studium i planu miejscowego jako aktu precyzującego władczo i konkretnie ustalenia studium określającego pożądane kierunki zagospodarowania przestrzennego⁶. Zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu miejscowego. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego na tym etapie planowania następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny jego zgodności z projektem planu miejscowego, pilnując, by nie wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium⁷. Studium jest aktem elastycznym, który powinien stwarzać nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwalać na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Poza tym studium jest aktem kierunkowym, o dużym stopniu ogólności, wskazującym jedynie kierunki zagospodarowania przestrzennego. Zgodność planu miejscowego ze studium nie może więc oznaczać bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy, i właśnie w tym kontekście postanowienia planu miejscowego muszą być zgodne z założeniami studium. Stanowisko powyższe może mieć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogólne wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium, przy czym miejscowy plan zagospo-

⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 70.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 507/18, LEX nr 2657273.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2891/17, LEX nr 2580016.

darowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie ustaleń zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę⁸.

Każda z tych uchwał ma bowiem ściśle wyodrębnione ustawowo cele, a w związku z tym powinna mieć zupełnie odmiennie zapisane treści. Studium ma za zadanie kierunkowe wskazanie celów, jakim mają służyć poszczególne obszary, nie należy do niego formułowanie norm prawnych. Dopiero w planie miejscowym, akcie normatywnym, który musi uwzględnić kierunkowe przeznaczenie wskazane w studium, powinny zostać regulowane szczegóły zabudowy wskazanej w studium, z określeniem jej warunków. Jeżeli treść studium zostanie tak zapisana, że kompetencje merytoryczne dla tego rodzaju aktu będą przekroczone, uchwała w sprawie studium wkroczy w materię zastrzeżoną dla planu miejscowego i w konsekwencji dojdzie do ograniczenia możliwości w zakresie tego, co rada gminy będzie mogła unormować w planie miejscowym.

Prawodawca pozostawia uznaniu organu planistycznego przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium. Rada gminy jako twórca polityki przestrzennej gminy powinna dokonać autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. Stopień związania planu ustaleniami studium zależy przede wszystkim od brzmienia konkretnych postanowień studium, przy czym punktem wyjścia dla dokonania powyższej oceny jest zawsze określenie przedmiotu i sposobu ujęcia ustaleń studium. Zgodność ta nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności ze studium lub niesprzeczności z nim⁹.

Sporządzenie studium jest obowiązkowe dla całego obszaru gminy (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.). Studium uchwała rada gminy w formie uchwały, a jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Studium pełni trzy funkcje. Po pierwsze, określa założenia polityki rozwoju przestrzennego w gminie, z uwzględnieniem informacji o położeniu obszarów przeznaczonych pod zabudowę, przebiegu głównych szlaków komunikacyjnych, terenów chronionych itd.; po drugie, koordynuje ustalenia zawarte w planach miejscowych uchwalanych dla poszczególnych obszarów w gminie – ustalenia te muszą być zgodne z postanowieniami studium; po trzecie, pełni funkcję promocyjną w zakresie zamierzeń planistycznych gminy¹⁰.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2018 r., II OSK 2491/18, LEX nr 2574195.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, LEX nr 2315759.

¹⁰ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 9, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2018, s. 89–90.

Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), lecz dokumentem wewnętrznym, zobowiązującym organy gminy do podejmowania działań zgodnie z wytyczonymi w nim kierunkami. Właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy nie są związani postanowieniami studium, rozwiązania przyjęte w studium nie wpływają bezpośrednio na ich sytuację prawną, nie kształtują ich praw, a przez to nie rozstrzygają o dopuszczalnym sposobie zagospodarowania terenu. Niemniej jednak postanowienia studium oddziałują na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy w sposób pośredni, z uwagi na to, że każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z ustaleniami studium pod rygorem nieważności. Bez zmiany studium gmina nie może swobodnie zmieniać przeznaczenia danego terenu¹¹.

Plany miejscowe pełnią różne funkcje. Za najważniejszą można uznać koordynację podejmowanych na ich podstawie działań. Chodzi tu o koordynację aktywności inwestycyjnej na obszarach objętych planami miejscowymi oraz koordynację ze względu na wykonywanie tych właśnie aktywności poprzez określone osoby lub jednostki. Kolejną jest funkcja informacyjna bądź informacyjno-planistyczna. Służy ona zachowaniu jawności i pewności życia społeczno-gospodarczego, przekazywaniu danych na temat działań podjętych przez uczestników różnych procesów zachodzących w przestrzeni oraz dostarczaniu informacji organom samorządowym, niezbędnych do prowadzenia efektywnej polityki promocyjnej i ofertowej gminy. Zadaniem jej jest także określenie szeregu dozwolonych lub zakazanych w przyszłości działań, przez co służy podejmowaniu racjonalnych decyzji planistycznych nie tylko w czasie obecnym, ale i przyszłym. Umożliwienie – poprzez ustalenia planów miejscowych – podejmowania racjonalnych decyzji w przyszłości wiąże się z funkcją decyzyjną planu. Jest ona bezpośrednio związana z faktem, że plany miejscowe są podstawą do wydawania pozwoleń na budowę. Wymienić należy funkcję motywacyjną, wynikającą stąd, że plan miejscowy ukazuje kierunki rozwojowe przestrzeni, które należy podjąć, by zachować zrównoważony rozwój. Oznacza to w niektórych przypadkach, że zawarte w planie miejscowym wytyczne nie muszą, choć powinny być realizowane w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Wśród funkcji, jakie pełnią plany miejscowe, jest także funkcja inspiracyjna, realizowana dzięki wydobyciu unikatowych walorów przestrzeni i tworzeniu nowych rozwiązań zwiększających atrakcyjność potencjalnych podmiotów, oraz funkcja ochronno-regulacyjna, która wyraża się określaniem ram i warunków prowadzenia różnych działalności, skutkujących zagospodarowaniem przestrzeni¹².

¹¹ D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 42.

¹² K. Juchniewicz, *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3, s. 208.

Zasadą jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że jego opracowanie i przyjęcie jest wynikiem dokładnie zdiagnozowanych potrzeb wspólnoty gminnej, przygotowanym w oparciu o przeprowadzone analizy przede wszystkim jego przydatności i opłacalności, ukierunkowanym na przyszłość, motywowanym względami dobra wspólnego. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, z kolei sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

Decyzja o warunkach zabudowy dotyczy zmiany zagospodarowania terenu, polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonywaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.); z kolei dla inwestycji celu publicznego wydaje się decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Decyzje lokalizacyjne wywierają takie same skutki, co miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że decyzje lokalizacyjne nie są substytutem planu miejscowego i nie tworzą nowego stanu prawnego; są szczególnym deklaratoryjnym aktem indywidualnym o cechach szczegółowej urzędowej informacji o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa, wydawanym obligatoryjnie w razie zaistnienia przesłanek wskazanych w ustawie¹³.

Nieuchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza rezygnację samorządu gminnego z przysługującego mu władztwa planistycznego, w ramach którego może samodzielnie kształtować przestrzeń i prowadzić politykę przestrzenną na swoim terenie na rzecz decyzji administracyjnej, którą musi wydać zawsze, jeżeli tylko spełnione są określone przez prawo warunki uzasadniające jej wydanie. Organ właściwy do wydania takiej decyzji zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom wynikającym z przepisów prawa. *A contrario*, może odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, kiedy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej z ustawowych przesłanek wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p., co oznacza, że nie jest to decyzja uznaniowa. Na marginesie należy dodać, że wydanie decyzji lokalizacyjnej jest dopiero pierwszym eta-

¹³ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 183.

pem procesu inwestycyjnego; kolejnym jest postępowanie prowadzące do wydania decyzji o pozwolenie na budowę. Decyzja lokalizacyjna ma więc charakter wstępny i ogólny: nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w danym miejscu, lecz określa jedynie, czy konkretna inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa¹⁴. Inwestor dowiadyuje się w sposób skonkretyzowany o prawnej możliwości zlokalizowania planowanej inwestycji. Oznacza to, że w przypadku spełnienia dodatkowych wymagań wynikających z obostrzeń prawnych nałożonych przepisami prawa budowlanego czy prawa ochrony środowiska inwestycja może zostać zrealizowana. W związku z tym decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu można nazwać promesą otwierającą drogę do uzyskania pozwolenia na budowę. Decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Decyzja ta nie rodzi jednak praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Poza tym w odniesieniu do tego samego terenu można wydać taką decyzję więcej niż jednemu wnioskodawcy. Dla zrealizowania inwestycji niezbędne jest spełnienie innych warunków wynikających z przepisów prawa, przede wszystkim prawa budowlanego, i uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Samo uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie przesądza jeszcze, że inwestycja powstanie, gdyż dopiero po zatwierdzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę inwestor może przejść do realizacji zamierzenia inwestycyjnego. Do tego czasu nie może podejmować żadnych czynności związanych z budową¹⁵.

Decyzje lokalizacyjne, w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie określają przeznaczenia danego terenu, ale w sposób wiążący kształtują uprawnienia konkretnego adresata w zakresie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy. Mając to na uwadze, należy podkreślić, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego mogą być nawet całkowicie niezgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym przewidywanymi inne przeznaczenie gruntów. Niestety, w praktyce brak planów miejscowych, a zatem korzystanie z instytucji decyzji administracyjnych występuje w odniesieniu do większości terenów w Polsce¹⁶. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że miejscowymi planami zagospodarowania prze-

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2018 r., IV SA/Po 214/18, LEX nr 2492991.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 stycznia 2011 r., II SA/Łd 922/10, LEX nr 953617.

¹⁶ H. Izdebski, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 75.

strzennego objęte jest zaledwie około 30% powierzchni Polski¹⁷. Co prawda wzrasta liczba uchwalanych planów miejscowych, ale wynika to przede wszystkim z faktu sporządzania ich dla obszarów o niewielkiej powierzchni lub nawet pojedynczych działek, przez co ich wpływ na zagospodarowanie przestrzenne jest znikomy. Prawodawca nie określił bowiem dolnej granicy obszaru, który może być objęty planem miejscowym. W efekcie rozdrobnienia powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego sąsiadujące ze sobą tereny mogą różnić się znacząco pod względem ustaleń planistycznych, co utrudnia prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej¹⁸. Przewidziana prawem fakultatywność sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w połączeniu z możliwością kształtowania przestrzeni i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy w drodze decyzji lokalizacyjnych, wydawanych bez głębszego zastanowienia się nad konsekwencjami takiego przypadkowego i chaotycznego zagospodarowywania przestrzeni, prowadzi do chaosu przestrzennego i katastrofy krajobrazowej.

Mając to na uwadze, należy podkreślić, że decyzję lokalizacyjną wydaje się tylko w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym data wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie ma znaczenia. Istnienie planu miejscowego stanowi „inną uzasadnioną przyczynę”, o jakiej mowa w art. 61a § 1 KPA, uzasadniającą odmowę wszczęcia postępowania w sprawie zainicjowanej wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej¹⁹. Istotny jest zatem stan prawny obowiązujący w dacie wydawania decyzji. Jeżeli po wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy wchodzi w życie plan miejscowy, to w takim przypadku nie jest możliwe wydanie decyzji merytorycznej. Nie mają przy tym znaczenia powody, dla których postępowanie nie zostało zakończone przed wejściem w życie planu miejscowego. Sam fakt uchwalenia, opublikowania oraz wejścia w życie planu miejscowego pozbawia organ właściwy kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy ustalenia warunków zabudowy oraz odnoszenia się do stanowiska stron w tym zakresie. Postępowanie takie staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 KPA, bez względu na inne okoliczności sprawy²⁰. Jeżeli natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wszedłby w życie w trak-

¹⁷ NIK o systemie gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym [analiza NIK], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzeni-gmin.html>, dostęp: 26 października 2019 r.

¹⁸ D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 41.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Op 300/16, LEX nr 2378085.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., VIII SA/Wa 983/16, LEX nr 2309390.

cie postępowania odwoławczego od decyzji merytorycznej, to wydana przez organ I instancji decyzja nie może uzyskać przymiotu ostateczności i podlega uchyleniu, a postępowanie przed organem I instancji umarza się²¹.

Prawodawca przewiduje dwie sytuacje wygaśnięcia decyzji lokalizacyjnych: po pierwsze, kiedy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę; po drugie, kiedy dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji (art. 65 ust. 1 u.p.z.p.). Prawodawca dopuścił jednak wyjątek uniemożliwiający stwierdzenie wygaśnięcia decyzji lokalizacyjnej w przypadku uchwalenia planu miejscowego, co ma miejsce w przypadku, kiedy na podstawie takiej decyzji inwestor uzyskał pozwolenie na budowę (art. 65 ust. 2 u.p.z.p.). Przyjęte rozwiązanie chroni inwestora w sytuacji, kiedy poczynił nakłady inwestycyjne, przed zniweczeniem realizacji całej inwestycji, jeżeli ta okaże się sprzeczna z postanowieniami wchodzącego w życie planu miejscowego.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się cele, na jakie z woli władz gminnych powinny być wykorzystywane tereny nim objęte. Istotne znaczenie ma przy tym zarówno aktualne w dacie przystępowania do procesu planowania przestrzennego zagospodarowanie danego terenu, jak i zamierzenia wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym zapisane są wskazania w kwestii założeń gminy co do jego docelowego przeznaczenia. Przeznaczenie to wiąże się z dotychczasową funkcją terenu, którą gmina zamierza zachować, względnie jest zainteresowana dokonaniem przekształceń²². Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma charakter perspektywiczny, określa bowiem sposób zagospodarowania terenu na przyszłość. Oznacza to, że normy zawarte w planach miejscowych mają charakter norm planowych, wyrażających tendencje rozwoju danych obszarów przez charakterystykę jego najbardziej oczekiwanej struktury przestrzennej i funkcjonalnej oraz wskazują czynniki mogące ingerować albo ukierunkować kształtowanie przemian danej struktury przestrzennej. Głównie chodzi tu o przewidywanie i kształtowanie rozwoju danych obszarów²³. Należy podkreślić, że celem uchwalenia planu miejscowego nie jest ingerencja w już istniejący sposób zagospodarowania danego terenu. Tym samym niedopuszczalne jest zawarcie w planie miejscowym nakazu wybu-

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 września 2018 r., II SA/Kr 676/18, LEX nr 2559086.

²² A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 94–95.

²³ K. Juchniewicz, *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3, s. 210.

rzenia istniejących budynków, ani także nakazu przebudowy istniejących budynków, ich rozbudowy lub nadbudowy²⁴. Zamieszczenie w planie miejscowym obowiązków rozbiórki obiektów warunkujących realizację jego postanowień wykracza poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym materię treściową planu miejscowego i stanowi naruszenie prawa²⁵. Do wydawania tego rodzaju decyzji uprawnione są wyłącznie organy budowlane, pod warunkiem, że spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego²⁶. Niemniej jednak, z uwagi na porządkujący charakter planu miejscowego, zawarcie postanowień umożliwiających wyburzenie obiektów już istniejących jest jednym ze sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. W celu zbudowania drogi albo innych obiektów budowlanych na danym terenie należy czasem przewidzieć wyburzenie istniejących obiektów, oczywiście przy zachowaniu wszystkich obowiązujących w tym zakresie przepisów. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że prawodawca nie zabrania organom gminy w ramach kształtowania przestrzeni i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie zamieszczania w planach miejscowych postanowień przewidujących konieczność wyburzenia obiektów już istniejących, gdyż stanowiłoby to przejaw ograniczenia władztwa planistycznego gminy²⁷.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma co do zasady charakter fakultatywny. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego nacechowany jest uznaniowością organu planistycznego, który za jego pomocą reglamentuje przestrzeń publiczną w celu doprowadzenia do realizacji celów swojej polityki przestrzennej²⁸. Oznacza to, że gmina może, ale nie musi go uchwalać, z wyjątkiem przypadków, kiedy z przepisów szczególnych wynika obowiązek sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego. Inaczej mówiąc, sporządzanie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe poza przypadkami, kiedy wymagają tego przepisy szczególne. Przyjęte rozwiązanie podkreśla samodzielność gminy w zakresie kształtowania przestrzeni i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie oraz przysługujące gminie władztwo planistyczne.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2010 r., II OSK 489/10, LEX nr 649065.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., II SA/Gd 72/18, LEX nr 2501892.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2008 r., II OSK 786/08, LEX nr 511479.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10, LEX nr 746494.

²⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 134.

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), czyli – stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP – źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązującym na obszarze działania organu, który go przyjął. Istotą przepisów prawa powszechnie obowiązującego jest to, że mogą wiązać wszystkie podmioty w państwie, w tym poszczególne segmenty aparatu władzy publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym²⁹. Dokument ów przyjmowany jest w formie uchwały rady gminy, czyli organu stanowiącego gminy. Rada gminy jako organ ustawowo odpowiedzialny za prawo miejscowe w zakresie planowania przestrzennego posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. W toku prac planistycznych rada gminy może, w miarę potrzeby, dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, a nawet – jeśli uzna to za konieczne – przerwać procedurę sporządzania planu i wycofać się z inicjatywy planistycznej³⁰. Rada gminy wprowadza zatem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie – występując w charakterze prawodawcy – powszechnie obowiązujące regulacje prawne, będące wyrazem realizacji przez gminę określonej wizji polityki przestrzennej³¹. Plan miejscowy jest samodzielnym aktem normatywnym, w którym rada gminy uchwała przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, które stanowią podstawę wydawania decyzji administracyjnych. Normy zawarte w planach miejscowych, stanowiąc podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, wywołują bezpośrednie skutki prawne dla obywateli. Z kolei normy zawarte w innych aktach planowania przestrzennego – wiążąc jedynie podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej – wywołują skutki prawne dla obywateli dopiero z chwilą przetransponowania ich treści do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³².

Adresatem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest każdy, kto posiada prawo do nieruchomości znajdującej się w granicach planu miejscowego, w tym także ten, kto korzysta lub zamierza korzystać

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 124.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.

³¹ W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 6.

³² K. Małysa-Sulińska, *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 9, s. 65.

z nieruchomości objętej takim planem. Jako adresatów planu miejscowego należy traktować również organy administracji publicznej, które posiadają ustawowo określone zadania związane z opiniowaniem i opracowywaniem takiego planu, doradztwem w tym zakresie, a także z wydawaniem indywidualnych rozstrzygnięć, które wiążą się z planem, np. organy wydające pozwolenia na budowę³³.

Z uwagi na charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jego postanowienia powinny być formułowane w sposób przesądzający i ujmowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Niedopuszczalne jest zatem zamieszczanie w jego treści informacji, zaleceń czy też innego rodzaju niewiążących sugestii (choćby dla potencjalnych inwestorów), a więc nieprecyzyjnych regulacji co do możliwego sposobu zagospodarowania objętych nim nieruchomości. Może to bowiem stanowić naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację³⁴.

Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego nie mają charakteru wykonawczego do ustaw, na podstawie których są wydawane, co podkreśla koncepcję decentralizacji władzy publicznej określoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP oraz gwarantuje przyznaną w art. 16 i rozwiniętą w Rozdziale VII Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁵).

W doktrynie podkreśla się, że plany miejscowe są szczególnego rodzaju aktami prawa miejscowego, zawierającymi elementy klasycznego aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i aktu indywidualnego (decyzji administracyjnej). Plany miejscowe nie zawierają norm powszechnie obowiązujących w klasycznej postaci, składają się z norm o różnym charakterze prawnym. Norma kształtująca ład przestrzenny jest normą konkretną, która wyznacza dane zadanie do zrealizowania w określonym czasie, nie wskazując przy tym sposobu jego wykonania. Jest zarazem normą generalną ze względu na adresata – skierowana jest bowiem do bliżej nieokreślo-

³³ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 99.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 2096/10, LEX nr 1613335.

³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461.

nej liczby adresatów, którzy nie zostali indywidualnie oznaczeni³⁶. Normy planu miejscowego to, po pierwsze, normy, których treść wywodzi się, odpowiednio kompilując część tekstową planu z jego rysunkiem, dochodząc w ten sposób do wymaganych przez prawodawcę wzorów właściwego zachowania się. Po drugie, normy te posiadają charakter generalny, gdyż ich adresatem jest każdy, zarazem jednak wykazują, z różnym stopniem abstrakcji, przeznaczenie terenów objętych planem miejscowym. Niezależnie od tego wobec właściciela terenu objętego planem, który jest zindywidualizowany, postanowienia planu mają wymiar indywidualny i względnie konkretny. Poza tym plan miejscowy rozstrzyga lub odpowiednio determinuje, w sposób właściwy dla prawa miejscowego, konkretne relacje, stosunki – w tym administracyjnoprawne – których stronami są właściciele sąsiednich nieruchomości³⁷. W związku z tym podkreśla się, że plany miejscowe sytuują się pomiędzy klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi, związanymi ze stosowaniem prawa. Plan miejscowy nie jest tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, ale także kolejnych działek, które w wyniku różnych przekształceń mogą z nich powstać. Wiąże się więc z nim specyficzna „wielokrotność” stosowania. Plan miejscowy odnosi się także do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo dysponowania daną nieruchomością. W konsekwencji uwidacznia się w tym „wielostronność” planów miejscowych. Owa „wielostronność” i „wielokrotność” nie pozwala z kolei zaliczyć planów miejscowych do klasycznych aktów stosowania prawa³⁸.

Plan miejscowy, mimo że jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym odnosi się do abstrakcyjnie oznaczonego adresata, reguluje status prawny konkretnych nieruchomości położonych na terenie gminy, a także ich właścicieli³⁹. Inaczej mówiąc, plan miejscowy nie decyduje o podmiotowym, ale o przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości⁴⁰. Regulacje te stanowią podstawę rozstrzygnięć podejmowanych w formie indywidualnych aktów administracyjnych. Wynika stąd, że normy kształtujące ład przestrzenny są konkretne i zarazem ogólne. Konkretność normy polega na tym, że odnosi się ona do indywidualnie oznaczonego terenu. Z kolei ogólność normy sprowadza się do tego, że realizacja normy wymaga doprecyzowania jej postanowień w indywidualnym akcie admi-

³⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 124.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2017 r., II OSK 2302/15, LEX nr 2342886.

³⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, LEX nr 49018.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480.

nistracyjnym, jakim jest decyzja administracyjna, lub w normie zawartej w innym akcie planowania przestrzennego. Normy kształtujące ład przestrzenny – mimo że dotyczą indywidualnie oznaczonego terenu – nie rozstrzygają o konkretnym jego przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania. Rozstrzygnięcie w tym zakresie może zapaść jedynie w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, np. pozwolenia na budowę. Oznacza to, że ustalenie konkretnego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu określonego w normie kształtującej ład przestrzenny wymaga wydania decyzji administracyjnej. Należy przy tym wskazać, że podstawę rozstrzygnięcia zawartego w pozwoleniu na budowę mogą stanowić jedynie normy kształtujące ład przestrzenny, które zostały zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁴¹.

Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Zakres ochrony tego prawa nie jest bezwzględny, a gmina, kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie, musi uwzględniać nie tylko prawo własności, ale również wymagania ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego. Ustalenia w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu powinny być zatem wynikiem wyważenia interesu publicznego i prywatnego, potrzeb i możliwości, które decydują o konkretnych rozwiązaniach⁴². W konsekwencji plan miejscowy może stanowić źródło ingerencji w prawo własności, jednak organ gminy nie może czynić tego w sposób dowolny. Ustalenia planu miejscowego, ograniczające sposób wykonywania prawa własności, muszą być zgodne z warunkami określonymi w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”) i w ogólnej klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP („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 wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”). W konsekwencji właściciel nieruchomości ma prawo dowolnego zagospodarowywania swojej nieruchomości, chyba że co innego wynika z przepisu prawa, w tym z planu miejscowego. Przyjęcie bezwzględnego charakteru prawa własności prowadziłoby do sprywatyzowania przestrzeni publicznej. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że przestrzeń należąca do jednego dewelopera nie jest wyłącznie jego prywatną sprawą i nie może prowadzić do ograniczenia bądź wy-

⁴¹ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 68.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Gd 35/18, LEX nr 2467257.

łączenia prawa do takiego urządzenia przestrzeni, by uwzględnić nie tylko interes dewelopera, ale także wymagania ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego.

Naruszenie prawa własności, które warunkuje skorzystanie przez właściciela ze skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.g., nie jest tożsame z bezprawnością tego naruszenia, a samo uznanie legitymacji skargowej podmiotu, którego prawa właścicielskie ograniczono, nie oznacza, że nastąpiło to sprzecznie z obiektywnym porządkiem prawnym⁴³. Skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wnieść do wojewódzkiego sądu administracyjnego każdy, kto ma w tym interes prawny, który został naruszony zaskarżoną uchwałą. Wymaga to ustalenia nie tylko istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego, ale także faktu naruszenia tego interesu. Dopiero naruszenie interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. W konsekwencji skarga przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Do wniesienia skargi nie wystarczy sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Konieczne jest równoczesne naruszenie interesu prawnego legitymowanego do wniesienia skargi⁴⁴. Posiadanie interesu prawnego w zakwestionowaniu uchwały rady gminy oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą⁴⁵. Oznacza to, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, to znaczy, że zachodzi związek polegający na tym, iż uchwała narusza przysługujące mu uprawnienie bądź interes prawny albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej⁴⁶. Naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., oznacza takie naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu skarżącego, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ gminy norm prawnych powszechnie obowiązujących. Z norm prawa materialnego, kształtujących sytuację prawną skarżącego, musi wynikać także interes prawny. Zaskarżeniu podlega zatem uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, lecz także jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego – wywołująca dla niego negatywne konse-

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2970/17, LEX nr 2500696.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 4.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Gd 75/17, LEX nr 2308606.

⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, LEX nr 84408.

kwencji prawne w postaci zniesienia, ograniczenia czy też uniemożliwienia realizacji przysługującego mu uprawnienia bądź interesu prawnego⁴⁷.

Podmiotem legitymowanym do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. co do zasady jest podmiot mający na terenie objętym planem miejscowym nieruchomości, do której przysługują mu określone prawa rzeczowe (własność lub użytkowanie wieczyste). Nie powinno budzić wątpliwości, że w warunkach konkretnej sprawy możliwe jest jednak dopuszczenie, iż nie tylko stosunek prawnorzeczowy może stanowić podstawę do skutecznego podnoszenia przez skarżącego, że jego prawo zostało naruszone uchwałą w sprawie planu miejscowego. Może to być także dzierżawa bądź inny rodzaj posiadania. W związku z tym w każdej konkretnej sprawie należy ocenić, czy nie tylko stosunek prawnorzeczowy może stanowić podstawę do skutecznego podnoszenia przez skarżącego, że jego prawo zostało naruszone kwestionowaną uchwałą w sprawie planu miejscowego, czy też z uwagi na postanowienia zawarte w planie miejscowym, wynikające z regulacji szczególnych, które mogą dotyczyć nie tylko właścicieli nieruchomości objętych ustaleniami takiego planu, lecz także ich posiadaczy. Interes prawny w kwestionowaniu ustaleń planu miejscowego może mieć bowiem związek w szczególności z takimi ustaleniami planu, które prowadzą do ograniczenia wolności gospodarczej z naruszeniem zasad określonych w Konstytucji RP i w prawie wspólnotowym, a także z nieuprawnionym ograniczeniem zasady wolności zabudowy⁴⁸.

W przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem miejscowym, natomiast uwzględnienie skargi powinno nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego. Oczywiście jest, że w przypadku, gdy dochodzi do uchwalania planu miejscowego, może powstać i z reguły powstaje konflikt interesów indywidualnych z interesem publicznym, z których ten ostatni jest jednym z najistotniejszych elementów leżących u podstaw kształtowania ładu przestrzennego. W każdym wypadku przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ gminy musi brać to pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do pozaustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 860/10, LEX nr 745350.

⁴⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2010 r., II OSK 522/10, LEX nr 597664.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Gd 75/17, LEX nr 2308606.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając skargę, ocenia, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego doszło do naruszenia obiektywnego porządku prawnego. W zależności od dokonanej oceny skarga może, ale nie musi zostać uwzględniona. Obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę organu gminy powstaje zatem wówczas, kiedy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego). Obowiązku takiego nie ma wówczas, kiedy co prawda naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, przy czym ocena naruszenia interesu prawnego przez akt planistyczny nie musi dotyczyć wyłącznie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwały z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego mogą dotyczyć także uprawnień lub obowiązków z zakresu prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami czy prawa cywilnego⁵⁰.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692.

2. Budowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

2.1. Część graficzna

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem złożonym, składającym się z części tekstowej, części graficznej oraz innych załączników. Część tekstową stanowi treść uchwały rady gminy, część graficzną załącznik do części tekstowej uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Część tekstowa musi odpowiadać wymogom zasad techniki prawodawczej, a więc musi zawierać tytuł, podstawę prawną, przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe, przepisy końcowe, a także podział na jednostki redakcyjne. Część graficzna to rysunek sporządzony na kopii mapy zasadniczej, który jest graficznym odzwierciedleniem treści uchwały zawartej w części tekstowej i obowiązuje jedynie w takim zakresie, w jakim jest to określone w części tekstowej. Część graficzna planu miejscowego powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne; rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa¹. Podstawową częścią planu miejscowego jest tekst uchwały, wyrażający stanowisko władz samorządowych. Rysunek planu pełni wyłącznie funkcję pomocniczą, stanowi graficzne uzupełnienie, wyjaśnienie części tekstowej, które ma rozwiewać wątpliwości spowodowane niekiedy trudną do zrozumienia bądź nadmiernie zawiłą treścią owej części. Na podstawie samej tylko części graficznej nie można orzekać co do nakazów bądź zakazów obowiązujących na obszarze objętym planem miejscowym.

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017 r., II OSK 1795/15, LEX nr 2286182.

Skalę planu miejscowego, a także jego wymagany zakres w części tekstowej i części graficznej, z uwzględnieniem w szczególności wymogów dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów i sposobu dokumentowania prac planistycznych określają przepisy art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego². Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, a w przypadku ich braku – map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 (kiedy plan obejmuje obszar intensywnej zabudowy lub obszar przestrzeni publicznej) lub 1:2000 (kiedy plan obejmuje inwestycje liniowe lub obszary o znacznej powierzchni), a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. W myśl § 5 rozporządzenia z 26.08.2003 r. projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy zasadniczej lub katastralnej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: 1) wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego; 2) określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej; 3) granice obszaru objętego planem miejscowym; 4) granice administracyjne; 5) granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych; 6) granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych; 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia; 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu; 9) w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.

Projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej, zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587 (dalej: rozporządzenie z 26.08.2003 r.).

two i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń (§ 8 pkt 1–2 rozporządzenia z 26.08.2003 r.). Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe, dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, zostały określone w załączniku do rozporządzenia. Przy sporządzaniu projektu rysunku planu miejscowego stosuje się podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne, dotyczące granic i linii regulacyjnych oraz elementów zagospodarowania przestrzennego, określone w Polskiej Normie PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r. Barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony. W zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W przypadku, gdy projekt rysunku planu miejscowego sporządzony w jednobarwnej technice graficznej wyjaśnia wystarczająco ustalenia projektu planu miejscowego, stosowanie barwnych oznaczeń nie jest wymagane (§ 9 pkt 1–5 rozporządzenia z 26.08.2003 r.).

Na mapie wykorzystanej do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny znajdować się pieczętki oraz podpisy osób uprawnionych do sporządzenia mapy, zaś jej zgodność z oryginałem przechowywanym w zasobie geodezyjnym i kartograficznym powinna potwierdzać klauzula, którą właściwy organ nadaje na kopiach dokumentów udostępnionych z tego zasobu. Brak któregośkolwiek z tych elementów stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 28 u.p.z.p.³

Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do jego ustaleń wyrażonych w sposób graficzny na rysunku. Rysunek planu jako znak graficzny nie wiąże bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową – hipotezą, dyspozycją i sankcją. W konsekwencji w procesie stosowania prawa rysunek planu może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest opisany w tekście planu. Niezgodność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną świadczy o wadliwości planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną uznawana jest za naruszenie zasady sporządzenia planu

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2014 r., II SA/Bk 1123/13, LEX nr 1512812; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2014 r., II SA/Bk 1195/13, LEX nr 1512848.

miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części⁴. Powyższe wynika z przyjęcia, że plan miejscowy, składający się z części tekstowej i części graficznej, jest całością, co oznacza, że obydwie te części muszą być ze sobą całkowicie spójne.

By załącznik graficzny spełniał swoją funkcję, powinien być sporządzony w takiej formie, aby można było na jego podstawie w sposób jednoznaczny wskazać granice obszaru objętego projektem planu. Jest to potrzebne, ponieważ terytorialny zasięg przewidywany do objęcia planem miejscowym często nie obejmuje całego obszaru gminy, lecz tylko jego część, dlatego załącznik graficzny stanowi formę określenia granic obszaru objętego projektem planu. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną⁵. Ma to istotne znaczenie, gdyż w przypadku nieprecyzyjnego ustalenia granic obszaru objętego planem miejscowym w części opisowej precyzyjne ustalenie tych granic w części graficznej pozwala je zakreslić zgodnie z wolą organu planistycznego. Nieprecyzyjne ustalenie granic obszaru objętego planem miejscowym w części opisowej z jednoczesnym dokładnym ustaleniem tego obszaru na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część uchwały, stanowi nieistotne naruszenie prawa i nie może skutkować stwierdzeniem nieważności takiej uchwały⁶.

2.2. Część tekstowa

W uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przedstawia się w szczególności: I) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2–4 u.p.z.p., które obejmują: 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, LEX nr 754440.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10, LEX nr 694436.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Bk 441/10, LEX nr 475214.

mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; 6) walory ekonomiczne przestrzeni; 7) prawo własności; 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 9) potrzeby interesu publicznego; 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych; 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności; 14) potrzebę godzenia interesu publicznego i interesów prywatnych; 15) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego; 16) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; 17) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; 18) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych⁷, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na innych obszarach, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy; II) zgodność z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, wraz z datą uchwały rady gminy w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania; III) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy. Zadaniem uzasadnienia jest pokazanie, że projekt planu jest aktualny, a także że spełnia ustawowe wymogi planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie

⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1443) jednostka osadnicza oznacza wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi.

aktualności polityki przestrzennej gminy i stanu jej faktycznego zagospodarowania oraz jej możliwości finansowych. Szczególnie istotna jest ostatnia z przesłanek, gdyż zdarzają się przypadki, że gminy w planach miejscowych przeznaczają określone tereny prywatne pod różnego rodzaju cele publiczne, np. drogi publiczne czy parki miejskie, których następnie nie są w stanie od właścicieli tych gruntów wykupić⁸. W uzasadnieniu powinny znaleźć się także informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Uzasadnienie projektu pozwala prześledzić proces myślowy i decyzyjny w procedurze uchwalania planu miejscowego i, obok innych dokumentów wytwarzanych w procesie planistycznym, daje możliwość oceny legalności działań związanych z uchwalonym planem miejscowym – zwłaszcza w kontekście oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości. Dobre uzasadnienie może pozytywnie wpłynąć na ocenę legalności takiego aktu⁹, z kolei brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może potwierdzić zarzut arbitralności lokalnego prawodawcy¹⁰.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z dwóch kategorii ustaleń – obowiązkowych i fakultatywnych. Ustalenia obowiązkowe wylicza art. 15 ust. 2 u.p.z.p., który przesądza o tym, co musi znaleźć się w planie miejscowym. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; 4) zasady kształtowania krajobrazu; 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej; 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz

⁸ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 257.

⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2007 r., SK 78/06, LEX nr 245391; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2008 r., U 1/06, LEX nr 369799.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289.

linie zabudowy i gabaryty obiektów; 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 12) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 13) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.

Brak w planie miejscowym obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. skutkuje wadliwością całej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹. Należy jednak podkreślić, że plan miejscowy musi zawierać wskazane powyżej ustalenia tylko wówczas, kiedy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają to. Obligatoryjne elementy planu każdorazowo należy dostosować do warunków panujących na objętym nim obszarze. Przy ocenie, czy w danym przypadku taka potrzeba oraz konieczność zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób jego zagospodarowania oraz charakter zabudowy. Jeżeli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim ustaleń obowiązkowych, ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem¹². Oznacza to, że w planie miejscowym należy ustosunkować się do zagadnień wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek ze wskazanych tam punktów w treści planu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja. Brak któregoś z elementów obligatoryjnych nie oznacza zatem stanu niezgodności z prawem, niemniej jednak w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich organ planistyczny powinien wykazać zbędność takich ustaleń, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały albo w dokumentach planistycznych¹³. Brak informacji o powodach niezamieszczenia w planie miejscowym któ-

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 373/08, LEX nr 499887.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, LEX nr 673872; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, LEX nr 1166998.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241.

regoś z elementów obligatoryjnych w sytuacji, kiedy na obszarze objętym planem istniały okoliczności faktyczne uzasadniające odstępianie od ich zamieszczenia, sam w sobie nie stanowi jednak podstawy do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego. Jeżeli bowiem z dokumentacji planistycznej można wywieść przyczyny takiego odstępiania, trudno uznać, że doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia planu¹⁴. Przyjęte rozwiązanie, będące przejawem racjonalności prawodawcy, chroni plan miejscowy przed przeładowaniem elementami zbędnymi, które w okolicznościach danego stanu faktycznego nie mają żadnego znaczenia.

Ustalenia fakultatywne wymienia art. 15 ust. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej; 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji; 4) granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; 5) granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²; 6) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; 7) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012; 8) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych; 9) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; 10) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych; 11) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów; 12) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia również lokalizację mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy

¹⁴ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 161.

z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹⁵, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji (art. 15 ust. 4 u.p.z.p.).

Postanowienia zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. wyznaczają sztywne granice ustawowego upoważnienia do stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony, treści te przy stanowieniu planu miejscowego należy zamieścić. Z drugiej strony, poza te treści lokalny prawodawca wyjść nie może ze względu na normę konstytucyjną zawartą w art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który stanowi, że akty takie jak plany miejscowe mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Wyjście poza katalog spraw określonych w treści tego przepisu oznaczałoby wydanie aktu normatywnego z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia, co oznaczałoby, że taki plan byłby dotknięty wadą nieważności, o której mowa w art. 28 u.p.z.p.¹⁶

2.3. Elementy obligatoryjne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Najważniejszy element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który wyznacza poszczególne tereny i który określa ich przeznaczenie, zawiera art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym określa się **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Z treści tego przepisu wynika, że plan miejscowy powinien spełniać potrójną funkcję: ustalać przeznaczenie terenu, rozmieszczać inwestycje celu publicznego oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje przez obowiązkowe określenie w planie: po pierwsze – przeznaczenia terenów, a po drugie – wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach ich zagospodarowania. Braki planu w tym zakresie dyskwalifikują go i w konsekwencji prowadzą do wyeliminowania z obrotu praw-

¹⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 261 z późn. zm.) mikroinstalacja oznacza instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

¹⁶ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 259.

nego dotyczącej go uchwały z zastrzeżeniem, że były one w okolicznościach danej sprawy konieczne¹⁷.

W celu zapewnienia wyraźnego, niepowodującego jakichkolwiek wątpliwości w zakresie wyznaczenia poszczególnych terenów bądź różnych zasad ich zagospodarowania określa się linie rozgraniczające, czyli – inaczej mówiąc – linie podziału. Linie rozgraniczające nie są liniami zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Linie te oczywiście mogą się pokrywać, jeżeli linie rozgraniczające uwzględniają zarazem wymagania art. 43 u.d.p. (dotyczące usytuowania obiektu budowlanego oraz niebędących obiektami budowlanymi reklam przy drogach); wówczas tak wyznaczone linie rozgraniczające będą spełniały zarazem funkcję linii zabudowy¹⁸.

Z § 4 pkt 1 rozporządzenia z 26.08.2003 r. wynika, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Należy dodać, że ten sam teren może mieć w planie miejscowym różne przeznaczenie. Nie wyklucza tego obowiązek określenia w planie miejscowym linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, przewidziany w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.¹⁹ Przeznaczenie terenu musi być jednak określone w sposób jednoznaczny; w przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰. Możliwe jest jednocześnie ustalenie kilku funkcji dla danego terenu, pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy, nie wykluczają się wzajemnie i nie są ze sobą sprzeczne. Dozwolone jest więc określenie przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach. Nie można przy tym uznać, że w sposób istotny różnią się od siebie funkcje mieszkaniowa i usługowa, zwłaszcza w sytuacji, gdy usługi mają charakter uzupełniający względem funkcji mieszkaniowej²¹. W przypadku kilku różnych przeznaczeń dla danego terenu nie ma podstaw do ograniczenia możliwości realizowania tych funkcji łącznie lub osobno. Możliwe jest określenie podstawowego przeznaczenia terenu przez wskazanie funkcji alternatyw-

¹⁷ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 162.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, LEX nr 1112543.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1334/12, LEX nr 1251793.

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1962/11, LEX 1152115; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, LEX nr 1125508.

nych, realizowanych łącznie lub osobno, które nie są wzajemnie sprzeczne ani się nie wykluczają, np. funkcja usługowa z mieszkalną albo przeznaczenia nieruchomości na uprawy rolne (w okresie letnim) oraz na rekreację, łącznie z budową wyciągu narciarskiego (w okresie zimowym)²².

Prawodawca nie przewiduje żadnych ograniczeń czy zakazów co do sposobu wytyczania linii rozgraniczających poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenie planu miejscowego. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia z 26.08.2003 r. projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Brak określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających, ewentualnie błędne ich ustalenie, oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wywołujące skutek, o którym mowa w art. 28 u.p.z.p.²³ Linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinna być obiektem o grubości i szerokości najmniejszej z możliwych do fizycznego (realnego) wytyczenia. Nie spełniają tego wymogu orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu z możliwością ich przesuwania, czy to w limitowanym, czy Nielimitowanym zakresie²⁴. Dopuszczalne jest wprowadzenie w planie miejscowym różnego typu linii rozgraniczających, pod warunkiem niebudzącego wątpliwości rozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu oraz jednoznacznego i wiążącego przebiegu tych linii. Linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu, aby nie pozostawić innemu organowi (organowi wykonawczemu gminy) możliwości ich przesuwania poza planem. Takie działanie oznaczałoby delegowanie na rzecz organu innego niż rada gminy kompetencji do wyznaczania przebiegu linii rozgraniczających. Tymczasem jest to ustawowa kompetencja rady gminy, która nie otrzymała kompetencji do dokonania takiej delegacji. W konsekwencji przebieg linii rozgraniczających może być zmieniony jedynie w drodze zmiany planu miejscowego²⁵.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., II OSK 1278/06, LEX nr 362107; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1962/11, LEX nr 1152115; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, LEX nr 1125508; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 2490/12, LEX nr 1358509.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r., IV SA/Wa 2673/12, LEX nr 1661585.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., II OSK 1864/10, LEX nr 746832.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., II OSK 1864/10, LEX 746832; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, LEX nr 953038; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Lu 567/10, LEX nr 753895; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Wr 6/11, LEX nr 994091.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się **zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego** (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.), obejmujące nakazy, zakazy, dopuszczalne ograniczenia, a także parametry i wskaźniki, które odnoszą się do zabudowy terenu i sposobu jego zagospodarowania. Przepis ten został rozwinięty w § 4 pkt 2 rozporządzenia z 26.08.2003 r., w myśl którego ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, a także określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Przyjęte rozwiązanie ma na celu ochronę istniejącego na określonym terenie ładu przestrzennego, a także umożliwienie jego kształtowania na terenach nowych, dotychczas niezurbanizowanych (niezabudowanych)²⁶. Realizacja zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego może polegać np. na wykluczeniu na terenie objętym planem miejscowym takich form zabudowy i zagospodarowania terenu, które stanowią dysonans w zestawieniu z zabudową dotychczasową, przez wprowadzenie zakazu stosowania określonych rozwiązań architektonicznych, materiałów używanych do wykończenia elewacji budynków czy wprowadzenie zakazu malowania elewacji budynków na kolory niekomponujące się z otoczeniem²⁷.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się **zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu**. Przepis ów doprecyzowuje cele planowania i zagospodarowania przestrzennego określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 u.p.z.p., w myśl którego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się różne wartości, a zwłaszcza: walory architektoniczne i krajobrazowe oraz wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Z faktu, że w planie miejscowym powinny znaleźć się m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w żadnym razie nie można wyciągać wniosku, że rada gminy, dysponując władztwem planistycznym, może to czynić dowolnie, nie będąc w tej mierze związana przepisami prawa materialnego, w tym ustawą o ochronie przyrody. To zaś oznacza, że ustalając ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu, w tym również ze względu na wymogi, o których mowa w ustawie o ochro-

²⁶ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 264.

²⁷ M. Szewczyk, *Część trzecia. Rozdział III. Treść i forma uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 270.

nie przyrody, powinna to czynić w zgodzie z jej przepisami, w sposób niebudzący wątpliwości co do istoty i zakresu tych ograniczeń²⁸.

Stosownie do § 4 pkt 3 rozporządzenia z 26.08.2003 r. ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: 1) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś.; 2) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Postanowienia zawarte w art. 72 ust. 1 p.o.ś. zobowiązują radę gminy do tego, by w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewniła warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż; 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni; 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; 6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom; 7) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia (art. 72 ust. 2 p.o.ś.). W planach miejscowych określa się również sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi (art. 72 ust. 3 p.o.ś.). Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 72 ust. 4 p.o.ś.). Przez opracowanie ekofizjograficzne, w myśl art. 72 ust. 5 p.o.ś., rozumie się dokumentację przyrod-

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/08, LEX nr 537689.

niczą sporządzaną na potrzeby m.in. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem oraz ich wzajemne powiązania. Celem opracowania ekofizjograficznego jest określenie warunków niezbędnych do utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska. Dokumentacja ta stanowi podstawę do oceny stanu i funkcjonowania środowiska, jego wrażliwości i odporności na degradację oraz zdolności do regeneracji, a także oceny walorów i zasobów środowiska w prognozie oddziaływania na środowisko projektów planów miejscowych²⁹. W związku z tym w jego treści należy ustalić proporcje pozwalające na zachowanie lub też przywrócenie równowagi przyrodniczej na obszarze objętym planem miejscowym. Z kolei art. 73 ust. 1 p.o.ś. stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z: 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin; 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych; 3) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją; 4) ustalenia w trybie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo **zasady kształtowania krajobrazu** (art. 15 ust. 2 pkt 3a u.p.z.p.). Przepis ów zobowiązuje organ planistyczny do zawarcia w planie miejscowym nie tylko zasad ochrony istniejącego już w przestrzeni publicznej krajobrazu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., ale też zasad jego kształtowania na przyszłość w przypadku realizacji inwestycji na terenach dotychczas wolnych od inwestycji. Chodzi zatem o takie zagospodarowanie przestrzeni, które, nie ograniczając możliwości rozwoju, umożliwiłoby wkomponowanie nowych inwestycji w tę przestrzeń w sposób harmonizujący je z istniejącym otoczeniem.

Z treści art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego **zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej**. Rozwinięciem tego przepisu są postanowienia zawarte w treści § 4 pkt 4 rozporządzenia z 26.08.2003 r., zgod-

²⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 228.

nie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Należy podkreślić, że objęcie ochroną zabytku w planie miejscowym jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy bezspornie chodzi o zabytek. O tym, czy dany obiekt faktycznie jest zabytkiem, decyduje to, czy spełnia on ustawowe przesłanki uznania go za zabytek. Fakt ten wynika zaś z właściwości samego obiektu i przepisu prawa, a nie z decyzji administracyjnej³⁰.

Obowiązki wynikające z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie uprawniają jednak do umieszczania w planie miejscowym postanowień o charakterze norm kompetencyjnych, np. wymogu uzgodnienia zamiaru zawieszenia reklamy z plastykiem miejskim bądź wprowadzając szczególne uprawnienia do opiniowania lokalizacji elementów wyposażenia przestrzeni (powierzchni ulic, placów i terenów zielonych, elewacji budynków oraz ogrodzeń nieruchomości znajdujących się na terenie obszaru, urządzeń handlowych, słupów i tablic ogłoszeniowych, pojemników na dekoracje roślinne, ogrodzeń terenów zielonych i kwietników, a także dotyczące oświetlenia, rzeźb, form plastycznych, kompozycji zieleni) przez Głównego Architekta Miasta. Takie niewynikające z przepisów prawa obowiązki są nakładane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż nie mieszczą się w granicach władztwa planistycznego gminy³¹.

Organ planistyczny nie może określać w planie miejscowym sposobu współdziałania organów administracji publicznej w procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Skoro w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami prawodawca zamieścił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, to ani z norm ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych warunków, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego. Jeżeli więc kwestie związane ze współdziałaniem organów administracji publicznej w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane, to określenie tejże materii w planie miejscowym w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej, co stanowi naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych lub ich modyfikowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne,

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10, LEX nr 753336.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 października 2009 r., II SA/Bk 376/09, LEX nr 572210.

gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co z kolei może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy³². Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są jedną z form ochrony zabytków (art. 7 pkt 4 u.o.z.), którego projekt i zmiany podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 20 u.o.z.). Daje to podstawę do objęcia zabytku ochroną w planie miejscowym. Ochrona taka musi być spójna z regulacją zawartą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Niedopuszczalne są takie postanowienia planu miejscowego, które przewidują inne okoliczności, których zaistnienie spowoduje konieczność uzyskania pozwolenia lub współdziałania z organem nadzoru konserwatorskiego³³. Takie działania uznawane są za sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej oraz przekraczające upoważnienie ustawowe w zakresie ochrony zabytków i stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego³⁴.

Wynika stąd, że prawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia w planie miejscowym określonych warunków, które mają służyć zapewnieniu ochrony zabytków znajdujących się na terenie gminy. Chodzi tu jednak wyłącznie o ustalenia o charakterze materialnym, czyli wskazanie, jakich działań na określonym obszarze nie można realizować czy też jakie są warunki ich realizacji w sensie materialnym, np. jakie wymagania mają spełniać nowe obiekty, o ile w ogóle mogą być one w danej lokalizacji realizowane, albo jakie są wymagania dotyczące przebudowy i nadbudowy istniejących obiektów, pod warunkiem, że nie jest to zabronione postanowieniami planu miejscowego³⁵.

Należy dodać, że w planie miejscowym określa się nie tylko zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ale także dóbr kultury współczesnej, przez co można rozumieć także ochronę widoku (założenia krajobrazowe) w takim znaczeniu, jakie wynika z definicji ustawowej dóbr kultury współczesnej, zawartej w art. 2 pkt 10 u.p.z.p., a więc rozumianego jako uznany dorobek współcześnie żyjących pokoleń, który cechuje wyso-

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 1783/13, LEX nr 1542917.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., IV SA/Wa 96/12, LEX nr 1352601.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Bk 115/13, LEX nr 1401427.

³⁵ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 171.

ka wartość artystyczna lub historyczna. Co warto odnotowania, w języku polskim pod pojęciem widoku rozumie się „widzianą przestrzeń, fragment przestrzeni zapełnionej szczegółami; krajobraz, pejzaż, widok na okolicę, widok ogólny miasta”³⁶.

Obowiązek uwzględniania ustaleń dotyczących **wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych** zawarty jest w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia z 26.08.2003 r. Ustalenia te powinny obejmować w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Chodzi zatem o wyznaczenie obszarów, które mają szczególne znaczenie dla zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, poprawę jakości codziennego życia, kształtowanie przywiązania do miejsca zamieszkania, takich jak np. parki, zieleńce, ścieżki rowerowe, ścieżki spacerowe itd. Za takie obszary mogą być uznane także centra miast, ewentualnie centra dzielnic. W tym przypadku określenie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania takich przestrzeni będzie się wiązać przede wszystkim z uwzględnieniem możliwości łatwego docierania do takich miejsc³⁷. Organy planistyczne mają więc obowiązek dokładnego sprecyzowania, jakich obszarów dotyczą ograniczenia wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, które mają być przyjazne dla człowieka, a przy tym funkcjonalne, powszechnie dostępne i estetycznie rozplanowane. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przestrzeń publiczna to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia, sprzyjający nawiązywaniu kontaktów interpersonalnych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zamieszcza się **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 15 ust. 2

³⁶ *Słownik języka polskiego PWN. Tom 3*, H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź (red.), Warszawa 1989, s. 697.

³⁷ M. Szewczyk, *Część trzecia. Rozdział III. Treść i forma uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 270.

pkt 6 u.p.z.p.). Wymienione zasady i wskaźniki mają największy wpływ na zagospodarowanie przestrzeni. Należy dodać, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog zasad i wskaźników związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które ujmuje się w planie miejscowym. Brak któregośkolwiek z tych ustaleń, jeżeli tylko miało istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p., skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż może prowadzić do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem miejscowym bądź wręcz jego niewykonalnością³⁸.

Do tego przepisu odnosi się § 4 pkt 6 rozporządzenia z 26.08.2003 r., w myśl którego ujęte w projekcie tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Obowiązek ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oznacza konieczność określenia w planie miejscowym m.in. tego, jaka część nieruchomości położonych na danym terenie może zostać zabudowana, jaka część powinna pozostać czynna biologicznie, jakiego rodzaju budownictwo dopuszczalne jest na tym terenie (np. zabudowa jednorodzinna czy usługowa), a także jakie parametry powinny spełniać obiekty dopuszczone do realizacji na tym obszarze. Owe parametry to m.in. dopuszczalna wysokość obiektów budowlanych, maksymalna kubatura, możliwość usytuowania w obiektach mieszkalnych części gospodarczych, w tym o charakterze usługowym, oraz określenie procentowe takiej części. W przypadku samodzielnych obiektów handlowych (usługowych) ich parametry i gabaryty można określić przez ustalenie dopuszczalnej wysokości i powierzchni całego obiektu, a także powierzchni sprzedaży, przez którą należy rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego (usługowego) stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)³⁹.

Określenie maksymalnej wysokości zabudowy ma charakter porządkujący; służy przede wszystkim postawieniu pewnej granicy, ponad którą

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12, LEX nr 1219068.

inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości może wynikać z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru jej kontynuowania, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi⁴⁰. Kryteria te mają zachować charakter danego miejsca oraz zapewnić ciągłość zabudowy w oparciu o obiekty już istniejące, które stanowią wzorzec dla obiektów nowo powstających. Zdefiniowanie w planie miejscowym pojęcia „wysokości zabudowy” poprzez wykorzystanie do tego celu definicji „wysokości budynku”, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jest niemożliwe, gdyż narusza zawarty w § 4 pkt 6 rozporządzenia z 26.08.2003 r. obowiązek określenia wysokości projektowanej zabudowy, a także jest irracjonalny, ponieważ sposób pomiaru wysokości zabudowy dotyczy wyłącznie budynków, tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, tj. nośniki reklamowe, maszty antenowe, słupy ogłoszeniowe, które nie są budynkami, ale mieszczą się w kategorii obiektów budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 1 pr. bud. (przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych). Tego rodzaju uchybienia naruszają prawo⁴¹.

Jednym z podstawowych elementów treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązek **ustalenia linii zabudowy**. Należy zauważyć, że ani art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ani przepisy rozporządzenia z 26.08.2003 r. nie wskazują jednak, gdzie linie zabudowy powinny być wyznaczone, nie istnieje także obowiązek ich określenia dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę. W związku z tym należy uznać, że obo-

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., II SA/Gd 542/12, LEX nr 1312421.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., II OSK 1549/08, LEX nr 597324; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 699/10, LEX nr 597786; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2010 r., II OSK 1069/10, LEX nr 746405. Na marginesie należy dodać, że zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1065), wysokość budynku, służąca do przyporządkowania mu odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

wiązek wyznaczenia linii zabudowy ma charakter względnie obowiązujący⁴². Nie ma obowiązku określenia linii zabudowy od strony terenu przeznaczanego pod drogę publiczną, w takim bowiem przypadku zastosowanie ma regulacja zawarta w art. 43 u.d.p., która określa minimalną odległość od drogi publicznej (dokładnie zaś od zewnętrznej krawędzi jezdni) – różną w zależności od rodzaju drogi – w jakiej mogą stać obiekty budowlane. Brak określenia linii zabudowy odczytuje się jako zgodę lokalnego prawodawcy na to, by nieprzekraczalna linia zabudowy pokrywała się z linią wyznaczoną na podstawie art. 43 u.d.p.⁴³ Rada gminy, określając linię zabudowy w stosunku do drogi publicznej, za zgodą zarządcy drogi publicznej może dopuścić pewne odstępstwa od takiej linii⁴⁴. Wyznaczenie linii zabudowy jest niezbędne w przypadku przewidywania w planie miejscowym przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, gdyż w takim przypadku konieczne będzie nie tylko wyznaczenie terenu niezbędnego pod realizację samej drogi, lecz także takie ukształtowanie przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ładu przestrzennego (art. 35 ust. 2 i art. 43 u.d.p.). Co więcej, nie ma podstaw prawnych do ustalania w planie miejscowym linii zabudowy od innych niż drogi publiczne terenów planistycznych, w szczególności od sąsiednich terenów planistycznych. Kwestia usytuowania obiektów budowlanych na działkach sąsiednich jest bowiem regulowana przepisami prawa budowlanego⁴⁵. Stosownie do treści art. 35 ust. 2 u.d.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczenie terenu pod przyszłą budowę dróg powinno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Jeżeli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 u.d.p., to wówczas można przyjąć, że w wyjątkowych sytuacjach będzie ona spełniała zarazem funkcję linii zabudowy⁴⁶.

Za pomocą linii zabudowy określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna), albo miejsca, w których zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). Podkreślenia wymaga, że prawodawca pozostawia lokalnemu prawodawcy wybór, czy użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej. Wy-

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582; wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2011 r., II SA/GI 367/11, LEX nr 1152527.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2017 r., II OSK 1534/15, LEX nr 2337669.

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1422/12, LEX nr 1971169.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582.

znaczenie linii zabudowy może mieć dwojaką funkcję. W przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudową zwartą, pierzejową, może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii. Może także pełnić funkcję oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc nieprzekraczalną granicę zabudowy. Poza tym linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu, dlatego jej wyznaczenie powinno uwzględniać zasady sformułowane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w szczególności służyć zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu w inwestycyjnym zagospodarowaniu terenów uzyskania odpowiednich walorów urbanistyczno-architektonicznych⁴⁷. Linia zabudowy określa nieprzekraczalną granicę terenu potencjalnej inwestycji i wyznacza granicę tego terenu, ale niekoniecznie jest linią, do której muszą przylegać budynki. Wyznaczenie obowiązującej linii zabudowy nie oznacza konieczności zlokalizowania inwestycji wzdłuż takiej linii, lecz jedynie maksymalne zbliżenie frontu budynku do pasa drogowego⁴⁸.

W sytuacji, kiedy plan miejscowy w ogóle nie przewiduje zabudowy, należy uznać, że nie ma potrzeby określania w nim parametrów i wskaźników dotyczących kształtowania zabudowy, w tym wyznaczania linii zabudowy. Brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy może również znaleźć swoje uzasadnienie w aktualnie istniejącym sposobie zagospodarowania terenu. Jeżeli dany teren został już zagospodarowany w sposób kompleksowy, to wyznaczenie linii zabudowy nie ma żadnego uzasadnienia faktycznego. Uzasadnionym odstępianiem od wyznaczenia linii zabudowy jest również sytuacja, w której dla obszaru objętego ochroną konserwatorską takie ustalenia pozostawia się w gestii właściwego organu. Kształtowanie zabudowy musi być wówczas poprzedzone kompleksową oceną stanu i funkcjonowania obszaru, opartą na analizach stosownych dokumentów (studiów krajobrazowych czy panoram)⁴⁹.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie**, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajoobra-

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2010 r., II OSK 1524/09, LEX nr 597316; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12, LEX nr 1219068.

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego SA w Łodzi z dnia 30 listopada 2011 r., II SA/Łd 994/11, LEX nr 1153801.

⁴⁹ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 178.

zowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustalenia planu powinny zawierać w tym zakresie odpowiednie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów lub obiektów podlegających ochronie (§ 4 pkt 7 rozporządzenia z 26.08.2003 r.). Celem tego przepisu jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.), a także ochrony krajobrazów priorytetowych, czyli krajobrazów szczególnie cennych dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe, które z tego powodu wymagają zachowania⁵⁰.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zamieszcza się ustalenia dotyczące **szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości** objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.). Dokonanie scalenia i podziału nieruchomości służy racjonalizacji kształtowania jej struktury przestrzennej. Uszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawiera § 4 pkt 8 rozporządzenia z 26.08.2003 r., w myśl którego ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Do tego należy dodać, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalne powierzchnie działek (art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.).

Scalenie i podział nieruchomości mogą być dokonane tylko wówczas, gdy warunki te zostały określone w planie miejscowym, któremu działanie takie ostatecznie ma służyć. Stosuje się je wówczas, kiedy nadmierne rozdrobnienie działek i niekorzystne ich kształtowanie uniemożliwia zagospodarowanie ich w sposób przewidziany w planie miejscowym. Celem tego postępowania jest zatem uzyskanie takich działek, które umożliwią realizację funkcji (przeznaczenia) terenu określonej w planie miejscowym. Ustalone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101–108 u.g.n. Oznacza to, że szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, które muszą znaleźć się w planie miejscowym, to wyłącznie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 u.g.n. Bez uszczegółowionych planem miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą do postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść tego planu

⁵⁰ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 276.

wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Treść planu miejscowego determinuje zatem możliwość podziału i scalenia nieruchomości⁵¹.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się **szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy**. W celu ukształtowania przestrzeni zapewniającej ład przestrzenny w planie miejscowym można ustalić ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości, a nawet zakaz zabudowy⁵². Organ planistyczny może zatem w istotny sposób ograniczać, a nawet pozbawić właściciela możliwości wykonywania prawa własności. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli nieruchomości, organ planistyczny powinien jednak kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę wolności i praw jednostki.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa **zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej** (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Stosownie do § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26.08.2003 r. ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych; b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań lub liczby zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Ustalając plan miejscowy dla danego terenu i rozstrzygając w prawie miejscowym o rozwiązaniach dotyczących systemu komunikacyjnego, należy zwracać uwagę zwłaszcza na to, by tereny przylegające do drogi głównej miały możliwość skomunikowania się przez system dróg z innym terenami z wykorzystaniem danej drogi lub też innych dróg⁵³. Chodzi więc o to, by ustalenia planu miejscowego zapewniały możliwość obsługi komunikacyjnej terenów nim objętych, co oznacza, że wszelkie inwestycje budowlane muszą uwzględniać warunki obsługi komunikacyjnej wraz z towarzyszącą temu infrastrukturą techniczną.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się **sposób i termin tymczaso-**

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, LEX nr 673872.

⁵² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, LEX nr 1251795.

⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 109/11, LEX nr 1080202.

wego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Dotyczy to wyłącznie terenów, dla których plan miejscowy ustala inne od dotychczasowego przeznaczenie. Przepis ów koresponduje z art. 35 u.p.z.p., zgodnie z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Pomimo tego, że w przepisie art. 35 u.p.z.p. prawodawca odnosi się do wykorzystania terenów, natomiast w art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. – do tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, należy podkreślić, że pomiędzy tymi przepisami nie ma żadnej sprzeczności. Wykorzystywanie terenów, o którym mowa w art. 35 u.p.z.p., odnosi się do dotychczasowego sposobu władania gruntem bez możliwości ingerencji powodującej zmianę jego zagospodarowania, z kolei określone w art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. korzystanie może obejmować również inne sposoby jego zagospodarowania, w tym zabudowę innymi obiektami do czasu zagospodarowania go zgodnie z planem miejscowym⁵⁴. Stosownie do § 4 pkt 10 rozporządzenia z 26.08.2003 r. ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Regulacja ta dotyczy sytuacji, w których na określonym w planie miejscowym terenie dopiero planowana jest realizacja inwestycji, jednak do czasu uzyskania na ten cel środków finansowych i koniecznych pozwoleń teren taki może być wykorzystywany w sposób tymczasowy. Przyjęte rozwiązanie ma więc charakter przejściowy.

Unormowanie to ma chronić właścicieli nieruchomości przed niepewnością co do terminu zmiany sposobu zagospodarowania terenu i pozwolić im na zaplanowanie sposobu korzystania z nieruchomości. Tak jest w szczególności w przypadku domów mieszkalnych, które w związku z uchwaleniem planu miejscowego podlegać mają rozbiórce. Dla właścicieli tych nieruchomości niezwykle istotne jest uzyskanie jasnej informacji, do kiedy możliwe będzie użytkowanie takich budynków w dotychczasowy sposób, i zaplanowanie dalszych przedsięwzięć w celu zabezpieczenia swoich (i ewentualnie innych lokatorów) potrzeb mieszkaniowych. Rozwiązanie to ma również ochronić przed przeciągającymi się procesami inwestycyjnymi, odwlekaniem inwestycji czy wręcz bezpodstawną z nich rezygnacją. Brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenu może powodować bowiem, że właściciele nieruchomości będą w nieskończoność ograniczani

⁵⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 296.

w wykonywaniu przysługującego im prawa własności, np. przez uniemożliwienie im przeprowadzenia modernizacji obiektów mieszkalnych, które w istocie będą musieli zamieszkiwać jeszcze przez wiele lat. Takie długotrwałe zamrożenie możliwości korzystania z prawa własności i niepewność co do wdrożenia postanowień planu miejscowego stanowi nadmierne ograniczenie indywidualnych praw jednostki⁵⁵.

Elementem obowiązkowym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest także **określenie stawek procentowych⁵⁶, na podstawie których ustala się rentę planistyczną** (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.). Renta planistyczna to jednorazowa opłata pobierana, kiedy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Jest to swego rodzaju partycypacja gminy w zyskach, jakie przynosi zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. W takim przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) pobiera jednorazową opłatę ustaloną w planie miejscowym, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Organ wykonawczy gminy ustala taką opłatę w drodze decyzji administracyjnej niezwłocznie po przesłaniu przez notariusza wypisu aktu notarialnego umowy sprzedaży nieruchomości. Opłata taka jest dochodem własnym gminy; jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości jest ustalana przez rzeczoznawcę majątkowego w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W świetle § 4 pkt 13 rozporządzenia z 26.08.2003 r. ustalenia planu miejscowego dotyczące stawek procentowych, które stanowią podstawę do określenia opłaty planistycznej, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z ich przeznaczeniem, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów. Prawodawca określa tylko maksymalną stawkę renty planistycznej, natomiast realnie obowiązującą stawkę – rada gminy, przy czym wykluczono możliwość uchwalenia zerowej stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości w razie jej zbycia⁵⁷.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lutego 2013 r., II SA/Po 1006/12, LEX nr 1287008.

⁵⁶ Stawka procentowa nie jest tożsama z kwotą, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest zapłacić w związku ze wzrostem wartości nieruchomości; pierwsza określana jest w planie miejscowym, druga w decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁵⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, LEX nr 74729.

Określenie stawek procentowych jest obligatoryjnym elementem uchwały wprowadzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym stawki te muszą być określone w taki sposób, by istniała możliwość realizacji ciężącego na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) obowiązku pobrania jednorazowej opłaty w razie zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego⁵⁸.

Obowiązek polegający na ustaleniu stawek procentowych opłaty planistycznej istnieje wówczas, kiedy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia takiej opłaty, a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem miejscowym, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą tego planu. W przypadku, kiedy oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości, stawki procentowej opłaty planistycznej⁵⁹. Oznacza to, że nieustalenie stawki procentowej lub określenie jej na poziomie 0% jest możliwe w sytuacji, kiedy jednoznacznie można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na terenach, dla których uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁶⁰. Nieustalenie stawki procentowej opłaty planistycznej lub określenie jej na poziomie 0% nie narusza postanowień ustawy także wtedy, kiedy dotyczy terenów stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym gminy, której rada taki plan uchwała, czy też w przypadku, kiedy przeznaczenie tych terenów jest zbieżne z ich dotychczasowym wykorzystaniem oraz funkcją społeczno-gospodarczą⁶¹. Decyzja o odstąpieniu od ustalenia stawki procentowej opłaty planistycznej lub określeniu jej na poziomie 0% musi jednak znaleźć swoje uzasadnienie w dokumentach planistycznych.

⁵⁸ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 190.

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10, LEX nr 597536; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, LEX nr 746535.

⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, LEX nr 746535.

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10, LEX nr 597536; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., II OSK 545/10, LEX nr 610806.

2.4. Elementy fakultatywne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W zależności od potrzeb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się **granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości** (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.). Warunkiem koniecznym ich dokonania jest uprzednie precyzyjne wyznaczenie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów. Podstawowym celem scaleń i podziałów nieruchomości jest doprowadzenie do takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi zagospodarowanie ich zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się – w zależności od potrzeb – **granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej**. Ustalenia dotyczące tych obszarów powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów (§ 4 pkt 11 rozporządzenia z 26.08.2003 r.). Stosownie do reguł znaczeniowych języka powszechnego, rehabilitacja zabudowy może polegać na przywróceniu zabudowie czy infrastrukturze technicznej walorów, które ta niegdyś posiadała. Przy czym w planie miejscowym określa się w razie potrzeby jedynie granice obszarów, które przewiduje się poddać takiej właśnie rehabilitacji⁶².

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się także, w zależności od potrzeb, **granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji** (art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.). Ustalenia dotyczące tych obszarów powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów (§ 4 pkt 11 rozporządzenia z 26.08.2003 r.). Przez rekultywację gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l.). Do rekultywacji gruntu

⁶² M. Szewczyk, *Część trzecia. Rozdział III. Treść i forma uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 274.

zobowiązana jest osoba powodująca utratę albo ograniczenie jego wartości użytkowej, która zobowiązana jest przeprowadzić rekultywację na własny koszt (art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l.). Rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi dokonuje – odpowiednio – starosta (grunty rolne) albo dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (grunty leśne), z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie organem właściwym jest dyrektor parku. Wykorzystuje się w tym celu środki budżetu województwa (należności, opłaty roczne, opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, opłaty oraz należności i opłaty roczne podwyższone, określone w art. 28 ust. 1–4 u.o.g.r.l., stanowiące formę odpowiedzialności prawnej za naruszenie przepisów ustawy; odsetki z tytułu należności i opłat), zaś w przypadku rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – środki pochodzące z budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach ustawy o lasach (art. 20 ust. 2 u.o.g.r.l.). Rekultywacji na inne cele pozostałych gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi dokonuje odpowiednio starosta (grunty rolne) albo dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (grunty leśne), z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie organem właściwym jest dyrektor parku. Wykorzystuje się w tym celu środki pochodzące z budżetu państwa lub środki osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach (art. 20 ust. 2a u.o.g.r.l.).

W zależności od potrzeb organ planistyczny wyznacza w planie miejscowym **granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW**, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko (art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.). Chodzi tu o wyznaczenie terenów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w tym elektrowni wiatrowych. Zarówno art. 10 ust. 2a, jak i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. sugerują nowe podejście do kwestii ustalania treści studiów i planów miejscowych w razie podjęcia przez gminę zamiaru zapewnienia możliwości realizacji tego typu inwestycji na swoim terenie. Redakcja obydwu tych przepisów ze względu na to, że zarówno w studium, jak i w planie miejscowym wskazuje się analogiczne treści, budzi wątpliwości. W konsekwencji całkowicie uprawnione jest stanowisko, że gminy nadal będą mogły dopuszczać budowę tych inwestycji bez zastosowania art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., czyli bez wyznaczania konkretnych terenów, na których mogą być one rozmiesz-

czane, i bez wyznaczania ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu⁶³.

Przepis art. 15 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p. stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się, w zależności od potrzeb, **granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²**. Rozmieszczenie obiektów handlowych niewątpliwie wpływa na sposób zagospodarowania terenu i jakość życia mieszkańców sąsiadujących z nimi obiektów mieszkalnych oraz na wartość znajdujących się w ich pobliżu nieruchomości. Nie budzi także wątpliwości, że przyjęte rozwiązanie stanowi narzędzie porządkujące przestrzeń gminy, ograniczając możliwość lokalizowania sklepów wielkopowierzchniowych w dowolnym miejscu, bez uwzględnienia kontekstu lokalnego związanego chociażby z wymaganiami ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej czy walorami architektonicznymi i krajobrazowymi, o których mowa odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 2 u.p.z.p.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb można określić **granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym**, a także terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b u.p.z.p.). Niewątpliwie wyznaczenie granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym faktycznie wykracza poza kompetencje gminy. W planie miejscowym określa się je na podstawie uzgodnień z samorządem województwa (art. 44 u.p.z.p.). Z kolei wskazanie granic terenów wynikających z decyzji wydawanych na podstawie specustaw pozostawione zostało uznaniu władz gminy, ponieważ w sprawach ustalania lokalizacji inwestycji infrastrukturalnych, dla których przygotowania ustanowione zostały specustawy, wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁴. Należy dodać, że specustawy modyfikują postanowienia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie procesów inwestycyjnych.

⁶³ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 302.

⁶⁴ M. Szewczyk, *Część trzecia. Rozdział III. Treść i forma uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 276.

Stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się, w zależności od potrzeb, **granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych**. Skutkiem określenia takich granic będzie przede wszystkim wskazanie przeznaczenia tych terenów w planie miejscowym. Nie będzie to jednak miało większego znaczenia, gdyż miejsca takie nie są w jakikolwiek sposób ograniczane treścią planu miejscowego. Określenie granic terenów służących organizowaniu imprez masowych może odegrać rolę jedynie w sytuacji, gdy organizator imprezy masowej spotkał się z odmową zgody na zorganizowanie jej w miejscu wskazanym w planie miejscowym i gdyby powodem odmowy był argument, że miejsce to nie spełnia warunków organizacji imprez masowych. Wówczas organizator takiej imprezy mógłby argumentować, że o przydatności danego miejsca na takie cele przesądził organ władzy publicznej w formie aktu prawa miejscowego. Wobec tego dopóki akt ten nie zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego, dopóty objęty jest domniemaniem legalności, a tym samym zapewnia gwarancję przydatności danego miejsca do organizowania imprez masowych⁶⁵.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się, w zależności od potrzeb, **granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych**, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na takim terenie działalności gospodarczej (art. 15 ust. 3 pkt 6 u.p.z.p.). Tereny, którym przysługuje status pomnika zagłady, określa ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁶⁶, która w art. 2 za pomnik zagłady uznaje tereny, na których są położone: 1) Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu; 2) Pomnik Męczeństwa na Majdanku; 3) Muzeum „Stutthof” w Sztutowie; 4) Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy; 5) Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince; 6) Muzeum Martyrologiczne – Obóz w Chełmnie nad Nerem; 7) Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze; 8) były Obóz Zagłady w Bełżcu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy wokół pomnika zagłady ustanawia się strefę ochronną, którą stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 metrów od jego granic. Obszar i granice stref ochronnych powinny być określone tak, aby zapewnić pomnikom zagłady niezbędną ochronę w sposób jak najmniej uciążliwy dla osób trzecich. Oznakowanie granic stref ochronnych powinno jednoznacznie wskazywać na objęcie oznaczonego pasa gruntu ochroną (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Gmina ma obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszaru pomnika zagłady i jego strefy ochronnej (art. 5 ust. 1 ww. ustawy). Ochrona pomnika zagłady i jego strefy ochronnej nie oznacza bezwzględnego zakazu budowy. Jeżeli jednak zamierzenie budowlane miało być realizowane na terenie

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 2120.

pomnika zagłady lub w jego strefie ochronnej, to do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć zgodę wojewody udzieloną w formie decyzji administracyjnej, uzyskaną przez inwestora w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Uzyskanie takiej zgody będzie konieczne także w przypadku, kiedy pozwolenie na budowę nie jest wymagane. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy spod zakazu w niej określonego wyłączono obiekty i urządzenia niezbędne do zabezpieczenia pomnika zagłady przed zniszczeniem lub uszkodzeniem oraz zapewnienia porządku i czystości na jego terenie, stałej konserwacji, oznakowania jego granic albo granic strefy ochronnej lub niezbędnej obsługi osób odwiedzających pomnik.

W zależności od potrzeb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się **granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych** (art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p.). Należy podkreślić, że organy planistyczne nie określają tych granic, gdyż nie należy to do ich kompetencji. Plan miejscowy nie jest miejscem właściwym do zamieszczenia postanowień dotyczących określenia granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. W planie miejscowym musi natomiast znaleźć się odzwierciedlenie tych granic ustalonych przez organy do tego właściwe.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zależności od potrzeb, określa się **sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych** oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. Zastosowanie w planie miejscowym któregoś z tych dodatkowych rozwiązań planistycznych powinno być szczegółowo uzasadnione i zależy od charakterystyki terenu objętego planem, a także funkcji i sposobu jego przyszłego zagospodarowania. Przepis ten może służyć ochronie oraz kształtowaniu ładu przestrzennego (np. przez narzucenie konkretnego sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do sąsiednich dróg publicznych, dopuszczenie sytuowania budynków bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej), a także ochronie zabytków (np. przez określenie dopuszczalnej kolorystyki obiektów zabytkowych czy sytuowania obiektów budowlanych w ich sąsiedztwie)⁶⁷.

W końcu w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb **minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych** (art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.). Przyjęcie takich ustaleń zdeterminuje wielkość budynku, jaki będzie mógł zostać wybudowany. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie na działce budowlanej przewidują bowiem minimalne odstępstwa między ścianami i dachem budynku

⁶⁷ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 310.

oraz związanych z nim urządzeń a granicami takiej działki. Warunki te precyzuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁸. Prawodawca lokalny może zatem dookreślić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowe wymagania dotyczące wielkości działek budowlanych, udziału zabudowanej powierzchni oraz zasad sytuowania budynków.

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1065.

3. Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Procedura planistyczna, której efektem ma być przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest złożona i wieloetapowa. Pierwszą czynnością jest uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, zwana uchwałą intencyjną, a dopiero w dalszej kolejności, przy zachowaniu przewidzianych przez prawo procedur, uchwalą się plan miejscowy. Po podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje kolejno, według chronologii określonej przez prawodawcę, działania zmierzające do przygotowania projektu planu miejscowego. Celem wszystkich tych działań jest stwierdzenie, czy wprowadzenie planu miejscowego dla danego terenu jest w ogóle zasadne, czyli czy bez wprowadzenia tego planu nie będzie możliwe albo będzie znacznie utrudnione prawidłowe prowadzenie polityki gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Po zakończeniu tych działań projekt planu miejscowego przedstawiany jest radzie gminy celem podjęcia stosownej uchwały. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest pierwszym etapem procedury planistycznej, kończącym się rozstrzygnięciem odnośnie do przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawowe znaczenie ma przede wszystkim ustalenie, że w ogóle zasadne jest przystąpienie do sporządzania planu miejscowego. Skoro sporządzanie planów miejscowych jest fakultatywne, stanowiąc przejaw władztwa planistycznego gminy, to oczywiste jest, że aktem normatywnym właściwego organu należy zdecydować, na podstawie poprzednio

poczynionych analiz i zgromadzonych materiałów, czy rzeczywiście istnieje możliwość dalszego zagospodarowania danego terenu z pożytkiem dla wspólnoty gminnej, bez potrzeby poniesienia przez nią zbędnych kosztów związanych z przeprowadzeniem procedury planistycznej¹.

W celu zainicjowania procedury planistycznej rada gminy musi podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest warunkiem koniecznym procedury planistycznej, tj. sporządzenia projektu takiego planu, zapewnienia wymogów co do współdziałania z właściwymi organami, wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, zgromadzenia wniosków i uwag do tego projektu oraz odniesienia się do nich, przedstawienia projektu planu radzie gminy w celu podjęcia odpowiedniej uchwały, a w końcu doprowadzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, do opublikowania uchwały jako warunku jej wejścia w życie. Postanowienia uchwały wiążą organy gminy przy tworzeniu dla nich miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kluczowe znaczenie dla postępowania planistycznego ma art. 17 ust. 1 i 2 u.p.z.p., który wymienia poszczególne jego etapy oraz kolejność, w jakiej te po sobie następują. Organ wykonawczy gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, ogłasza w miejscowej prasie przez obwieszczenie, jak również w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tegoż planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu miejscowego, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia, a następnie zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Przyjęta forma informowania o rozpoczęciu prac zmierzających do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma zapewnić dotarcie ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia do możliwie najszerszego kręgu zainteresowanych.

Zakres objęty projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu, gdyż jego uchwalenie, wbrew postanowieniom rady gminy wyrażonym w uchwale, powoduje rażące (istotne) naruszenie określonych w tych

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., II OSK 64/05, LEX nr 194989; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., II OSK 74/05, LEX nr 207929.

przepisach zasad postępowania planistycznego, uzasadniające stwierdzenie nieważności planu miejscowego².

Skutki prawne podjęcia takiej uchwały i ogłoszenia o jej podjęciu wykraczają daleko poza samo formalne wszczęcie procedury planistycznej, jak również wyrażenie woli (intencji) sporządzenia planu. Świadczą o tym prawne konsekwencje, jakie wynikają zarówno z art. 62 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. (zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o ustalenie warunków zabudowy), jak i art. 58 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. (zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego), które umożliwiają właściwym organom zawieszenie prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących nieruchomości, w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia dla nich miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³.

Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.) w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisami odrębnymi, zobowiązującymi do uchwalenia planu miejscowego, są: 1) art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴, który stanowi, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; 2) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, w myśl którego gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej; 3) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej⁵, obligujący do sporządzenia planu miejscowego dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej; 4) art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze⁶, zgodnie z którym dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu – jest

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2010 r., II OSK 1493/09, LEX nr 597310.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, LEX nr 400745.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1473 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, Dz. U. 1994, nr 79, poz. 363 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1580.

obowiązkowe; 5) art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z którego wynika, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do obszarów, na których utworzono park kulturowy; 6) art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁷, zgodnie z którym gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia otrzymania tej decyzji.

Poza zakresem regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają tereny zamknięte, czyli o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych, z wyjątkiem tych, które ustalone zostały przez ministra właściwego do spraw transportu. Oznacza to, że prawodawca w obecnym stanie prawnym dopuszcza możliwość sporządzania planów miejscowych jedynie dla terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Decyzja wydana przez właściwy organ administracji publicznej o ustaleniu przeznaczenia danego terenu jest aktem regulującym stan prawny określonego obszaru, który uzyskuje lub traci w ten sposób status terenu zamkniętego. Decyzja ta nie jest aktem indywidualnym, lecz normatywnym, podlegającym publikacji w dzienniku urzędowym organu centralnego, który ją wydał w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tym samym decyzja ta stanowi element stanu prawnego, który powinien być uwzględniony przez radę gminy w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸.

W przypadku pozostałych terenów zamkniętych uprawnienia organów gminy w zakresie sporządzania planu miejscowego zostały wyłączone. Oznacza to, że dla terenów zamkniętych, których granice w planie miejscowym zostały ustalone, plan taki obowiązuje, ale wyłączony jest wpływ jego ustaleń na sposób przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Z powyższego wynika zatem, że tereny zamknięte pozo-

⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 1056 z późn. zm.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2013 r., II SA/Go 240/13, LEX nr 1310159.

stają poza regulacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem tych, które za takie zostały uznane przez ministra właściwego do spraw transportu. Nadanie określonym obszarom statusu terenów zamkniętych determinuje działania organów gminy sporządzających i uchwalających plan miejscowy, które zobligowane są do ustalenia granic tych terenów oraz ich stref ochronnych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w planie miejscowym nie zamieszcza się co do zasady postanowień dotyczących terenów zamkniętych, a także ich stref ochronnych. W odniesieniu do terenów zamkniętych w planie miejscowym ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych, a w istocie tylko je odzwierciedla, gdyż organy uchwałodawcze gminy nie są kompetentne do ich ustalenia. Inaczej mówiąc, ich rola ogranicza się do naniesienia stosownych danych na część graficzną planu miejscowego oraz na odpowiednim odniesieniu się w tekście uchwały do terenów zamkniętych. Objęcie zamierzeniami planistycznymi obszarów, na których znajdują się tereny zamknięte, wpływa także na treść postanowień planu miejscowego w graniczącej z tymi terenami części, zwanej strefą ochronną, gdzie należy ustalić ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy⁹. Prawodawca nie formułuje zatem bezwzględnego zakazu lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych. Wymaga jednak, by decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzje o warunkach zabudowy w odniesieniu do tego rodzaju terenów wydawał wojewoda (art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 60 ust. 3 u.p.z.p.).

W przypadku, kiedy wymóg sporządzenia planu miejscowego wynika z przepisów odrębnych, nie podejmuje się uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prawodawca zdecydował bowiem przepisami odrębnymi o tym, że nie może być mowy o zagospodarowaniu terenu bez ustalenia jego przeznaczenia w planie miejscowym, w związku z czym zbędne jest podjęcie odrębnej uchwały przez organ uchwałodawczy gminy o przystąpieniu do sporządzenia takiego planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie wywołuje skutków materialnoprawnych, ma jedynie charakter formalny, nie stanowi aktu prawa miejscowego, wyłącznym jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem, a braki przy jej podjęciu mogą być następnie sanowane przy wydawaniu uchwały właściwej¹⁰. Żadne z postanowień takiej uchwały nie ma bowiem charakteru abstrakcyjnego i generalnego. Uchwała taka skierowana jest do organu wykonawczego gminy. W konsekwencji nie kształtuje ona praw i obowiązków innych podmio-

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Wr 604/12, LEX nr 1249240.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.

tów. Uchwała ta nie wpływa na sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie objętym taką uchwałą. Inaczej mówiąc, uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ma charakter intencyjny i jako taka wywołuje skutki jedynie w stosunkach wewnętrznych w obrębie administracji samorządowej, zobowiązując ją do podjęcia działań zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Konsekwencją podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest wyłącznie wszczęcie procedury planistycznej¹¹.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie może naruszać interesu prawnego lub uprawnienia podmiotów, których nieruchomości zostały objęte zakresem uchwały, a co za tym idzie, skarga takiego podmiotu powinna podlegać oddaleniu. Przedmiotowa uchwała nie wpływa na sytuację prawną podmiotu, którego nieruchomość znajduje się na terenie objętym taką uchwałą, nie kształtuje jej statusu, a więc tym bardziej nie ogranicza. Jedynym wiążącym skutkiem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego jest wszczęcie procedury planistycznej i ustalenie obszaru, którego będzie dotyczył przyszły plan, co nie może w żaden sposób naruszać interesów skarżących. Uchwała taka nie kształtuje bowiem sposobu wykonywania prawa własności takich nieruchomości¹². Skoro indywidualny interes prawny podmiotów nie może zostać naruszony wskutek wydania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że nie został spełniony, wymagany przez art. 101 ust. 1 u.s.g., warunek naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, skutkujący uznaniem skargi na tego rodzaju uchwałę za skuteczną w aspekcie dopuszczalności dokonania jej oceny merytorycznej. W konsekwencji zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego będzie skutkowało oddaniem takiej skargi jako nienaruszającej interesu prawnego skarżącego¹³.

Należy zauważyć, że istnieje także stanowisko przeciwne, które dopuszcza możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Możliwość naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie, który ma być objęty projektem planu miejscowego, wywodzi się z tego, że jego sytuacja prawna jest inna niż właściciela nieruchomości, wobec któ-

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2008 r., IV SA/Wa 623/08, LEX nr 515305.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2010 r., II OSK 562/10, LEX nr 597693.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2013 r., II SA/Wr 117/13, LEX nr 1657607.

rego takiej uchwały jeszcze nie podjęto. Odmienność tej sytuacji wynika z treści art. 58 ust. 1 u.z.p. i art. 62 ust. 1 u.p.z.p. Przepisy te wskazują, że organ właściwy do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy może zawiesić postępowanie w sprawie wydania takich decyzji na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy (9 miesięcy w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy) od dnia złożenia wniosku o ich wydanie, jeśli podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Natomiast jeśli taka uchwała nie zostanie podjęta, to zawieszenie postępowania będzie mogło trwać tylko dwa miesiące. Powyższe okoliczności powodują, że podmiot, którego nieruchomości znajduje się na terenie objętym zasięgiem takiej uchwały, ma interes prawny w kwestionowaniu jej zapisów, gdyż doznaje ograniczeń w swobodnym realizowaniu swoich zamiarów inwestycyjnych. Z tych względów uznaje się, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w sposób bezpośredni, realny i konkretny kształtuje sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie, który taką uchwałą jest objęty. Stanowisko to nie jest jednak powszechnie akceptowane.

Celem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest zakreslenie obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego. Granice przyszłych działań planistycznych wyznacza załącznik graficzny takiej uchwały. Inaczej mówiąc, rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest zakomunikowanie wspólnocie gminnej faktu zainicjowania procesu planistycznego i wyznaczenie – właśnie w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego.

Obok funkcji informacyjnej uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i stanowiący jej integralną część załącznik graficzny mogą mieć istotne znaczenie dla postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje zawieszone postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i wydaje decyzję, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego. Podobna regulacja odnosi się do decyzji o warunkach zabudowy (art. 62 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

Zadaniem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest wyrażenie woli organu uchwałodawczego gminy w zakresie określenia zamiaru uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego na terenie, w stosunku do którego uruchamiana zostaje procedura planistyczna

związana z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego¹⁴. Uchwała ta nie przesądza o przeznaczeniu żadnej nieruchomości położonej na objętym nią terenie, nie określa również sposobu jej zagospodarowania. Wiążące ustalenia następują dopiero w planie miejscowym. „Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego na określonym obszarze nie wywołuje sama przez się skutków materialnoprawnych, nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Z jej istoty jako aktu prawa wewnętrznego wynika, że wiąże organ wykonawczy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu. Okoliczność, że pośrednio, «refleksowo», uchwała o wewnętrznym charakterze może oddziaływać na sytuację prawną skarżących, nie oznacza, że naruszenie interesu prawnego następuje bezpośrednio poprzez postanowienia tej uchwały”¹⁵.

Integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 u.p.z.p.). O wyborze obszaru, dla którego ma być sporządzony plan miejscowy, decyduje rada gminy. Może to być obszar całej gminy, jego część, a nawet pojedyncza działka. U podstaw określenia wielkości obszaru, dla którego ma być sporządzony plan miejscowy, znajdują się potrzeby inwestycyjne, konieczność uporządkowania przestrzeni, możliwości finansowe gminy, ochrona danego obszaru przed zabudową itd. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczeniu nieruchomości, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu¹⁶.

Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy stanowiącej taki załącznik, jednak wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną – uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, tak aby możliwe było

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459369; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2012 r., II SA/Wr 730/12, LEX nr 1387605.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009.

¹⁶ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 144.

ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego¹⁷ albo inna działalność inwestycyjna.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi zatem wskazywać obszar gminy, którym może być jedna nieruchomość, kilka nieruchomości lub większy obszar, a nawet cała gmina. Wskazanie, że w załączniku graficznym do niej muszą być określone granice obszaru objętego projektem planu powoduje bowiem, iż uchwała przede wszystkim musi przesądzić, dla jakiego obszaru gminy jest ona wydawana, dopiero zaś w załączniku do niej z woli prawodawcy „przedstawia się” granice tego obszaru¹⁸.

Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (art. 14 ust. 3 u.p.z.p.). Regulacja ta ma wykluczyć etapowe obejmowanie planami miejscowymi kompleksów terenów rolnych lub leśnych, które mają być przeznaczone na cele nierolnicze lub nieleśne, co uzasadnione jest wymaganiami racjonalnego planowania i gospodarowania tymi terenami. Obowiązek sporządzenia jednego planu dla całego kompleksu gruntów przeznaczanych na inne cele niż produkcja rolna lub leśna wynika wprost z ustawy¹⁹. Z przepisu tego wynika zatem ustawowy nakaz sporządzenia planu, w efekcie którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla całego obszaru wyznaczonego w studium. To ostatnie określa politykę przestrzenną gminy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 u.p.z.p.). Ustalenia studium są z kolei wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Należy dodać, że jedną z podstawowych zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych jest zasada ograniczania przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.). Przeznaczanie oznaczonych w studium obszarów gruntów rolnych i leśnych na inne cele w kilku planach miejscowych mogłoby prowadzić do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie konieczności uzyskiwania pozwoleń odpowiednich organów. By tego uniknąć, prawodawca nakłada na radę gminy obowiązek sporządzenia

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 164/10, LEX nr 694436.

¹⁸ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 227.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., IV SA/Wa 182/05, LEX nr 192930.

planu miejscowego dla całego obszaru wyznaczonego w studium, którego przeznaczenie ma być zmienione.

Należy dodać, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powoduje automatycznie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Taka zmiana będzie mogła ewentualnie nastąpić dopiero wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy, a więc ewentualny zarzut naruszenia art. 14 ust. 3 u.p.z.p. (brak objęcia jednym planem obszaru wyznaczonego w studium) może być podnoszony i podlegać ocenie dopiero na etapie procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia planu miejscowego, nie zaś na etapie przystąpienia do jego sporządzania²⁰.

Unormowanie to nawiązuje do treści art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., stanowiącego o obowiązku określania w studium obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia z rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne. Oznacza to, że w studium rada gminy ma obowiązek określić obszary wymagające zmiany przeznaczenia, a następnie obszary te uwzględnić przy podejmowaniu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Należy również zaznaczyć, że z treści omawianego przepisu w żadnym razie nie wynika obowiązek objęcia jednym planem miejscowym wszystkich obszarów przewidzianych w studium do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, nawet gdyby obszary te znajdowały się w różnych miejscach gminy. Taka interpretacja byłaby nieracjonalna, gdyż niejednokrotnie wymagałaby objęcia projektem planu miejscowego dużego obszaru gminy, co z kolei wiąże się ze żmudnym, kosztownym i niewątpliwie czasochłonnym prowadzeniem prac planistycznych, a tym samym może stać się powodem zaniechania wszelkich działań w tym zakresie²¹.

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 14 ust. 4 u.p.z.p.). Wynika to z ogólnej kompetencji przyznanej gminie, mianowicie z zaliczenia spraw planowania przestrzennego do zadań własnych, które gmina wykonuje samodzielnie. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, który jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów art. 14 ust. 1 i 4 u.p.z.p. i jako taki wyłącza możliwość przema-

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., II OSK 64/05, LEX nr 194989.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 lipca 2006 r., II SA/Bk 294/06, LEX nr 928892.

czenia określonego terenu na inwestycje sakralne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe bez stosownego wniosku biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Sytuacja prawna katolickiego cmentarza wyznaniowego jest odmienna niż sytuacja cmentarza komunalnego, co nie znaczy, że gmina jest związana wnioskiem biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego co do wskazanego we wniosku miejsca lokalizacji cmentarza; ta kwestia pozostaje w zakresie władztwa planistycznego gminy. Uwagi te z powodzeniem można odnieść do analogicznych przepisów ustawowych regulujących stosunki pomiędzy państwem a innymi kościołami w zakresie zakładania cmentarzy wyznaniowych²².

W sytuacji, gdy inicjatywa pochodzi od rady gminy, musi ona podjąć odpowiednią uchwałę zobowiązującą organ wykonawczy do przygotowania i przedstawienia odpowiednich materiałów, określonych w art. 14 ust. 4 u.p.z.p. Przepis ten w pełni koresponduje z treścią art. 14 ust. 1 u.p.z.p. Skoro bowiem w jego ust. 1 wskazuje się, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podejmowana w celu ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, to nie powinno budzić wątpliwości, że po to, by podjąć uchwałę w takim właśnie celu, organ uchwałodawczy gminy musi dysponować niezbędnym materiałem umożliwiającym właściwe rozstrzygnięcie, ustalenia uchwałą wydawaną na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.z.p. o wszystkich tych kwestiach, których ta uchwała dotyczy. Oznacza to, że ze zgromadzonych materiałów musi jednoznacznie wynikać, że sporządzenie planu miejscowego jest celowe i mieści się w kierunkach określonych w studium²³.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie ma charakteru materialnoprawnego, gdyż nie określa zasad gospodarowania lokalną przestrzenią. Treść uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest ograniczona wyłącznie do zainicjowania procedury planistycznej, jak również określenia granic terytorialnych odnoszących się do zamierzonych działań planistycznych²⁴. W uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie określa się propozycji co do przeznaczenia terenu, uchwała taka nie przesądza o przyszłym kształcie planu miejscowego, a jej intencyjne zapisy nie są wiążące dla rozwiązań przyjętych w planie miejscowym. Wyłącznym przedmiotem uchwały o przystąpieniu

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07, LEX nr 463945.

²³ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 228.

²⁴ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 73.

do sporządzenia planu miejscowego jest rozpoczęcie procedury związanej z powstaniem tego planu i określenie granic obszaru nim objętego²⁵. Nawet wówczas, kiedy uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zawiera zapisy dotyczące proponowanego przyszłego sposobu zagospodarowania danego terenu, nie ma to żadnego normatywnego znaczenia. Nie jest ona aktem prawa miejscowego, ponieważ nie zawiera norm generalnych oraz abstrakcyjnych. Uchwała ta nie może przesądzać o przeznaczeniu terenów, jak również parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, gdyż to stanowi domenę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶. Pomimo intencyjnego charakteru uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posiada ona jednak walor gminnego aktu planistycznego, ponieważ obok wyrażenia woli zainicjowania procedury planistycznej określa także granice obszaru zamierzonych działań.

Przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych (art. 14 ust. 5 u.p.z.p.). Porządek taki nie jest przypadkowy, gdyż zakłada wynikającą z racjonalnych przesłanek kolejność podejmowania czynności zmierzających do podjęcia uchwały. Zbędne jest bowiem podejmowanie przez organ wykonawczy gminy kolejnych czynności, jeżeli analiza dotycząca zasadności przystąpienia do sporządzenia planu prowadzi wprost do wniosku, że jest to w istocie całkowicie zbędne bądź też byłoby przydatne, lecz koszty ich poniesienia przez budżet gminy (art. 21 ust. 1 u.p.z.p.) znacznie przewyższają korzyści spodziewane z jego uchwalenia. Czynności te ukierunkowują procedurę planistyczną oraz rozwiązania przyjęte w przyszłym planie miejscowym, a ich prawidłowość będzie rzutować na plan miejscowy²⁷. Należy podkreślić, że zakres powyższych czynności, ich wyniki oraz prawidłowość przeprowadzenia pozostają poza kontrolą zarówno ze strony wojewody, jak i sądu administracyjnego. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest okoliczność, że sporządzenie przez organ wykonawczy analizy zgodności przystąpie-

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2013 r., II OSK 81/13, LEX nr 1421793.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 107/13, LEX nr 1310580.

²⁷ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 145–146; M. Szewczyk, *Część trzecia, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 306.

nia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium nie podlega żadnym wymogom ustawowym. Przepis art. 14 ust. 5 u.p.z.p. nie określa formy, w jakiej analizy mają zostać dokonane. Oznacza to, że nie muszą mieć charakteru odrębnego dokumentu, mogą być złożone nawet ustnie do protokołu na sesji rady, ale zawsze w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich wynikami²⁸.

Przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do sprawdzenia zgodności przyszłego planu ze studium, które określa nieprzekraczalne ramy i wytyczne dla rady gminy, która posiada władcze uprawnienia w zakresie planowania miejscowego.

Rada gminy może w trakcie prac planistycznych dokonywać, oczywiście w miarę potrzeby, zmian w ustaleniach dotyczących granic obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Kompetencje w zakresie tych zmian oraz granic obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego prawodawca przyznał, na zasadzie wyłączności, radzie gminy, która rozstrzyga o tym samodzielnie w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego²⁹.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.

²⁹ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 134.

4. Procedura planistyczna

Procedura planistyczna to uporządkowana sekwencja czynności określonych w art. 17 u.p.z.p., jakie organy gminy podejmują w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poczynając od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na uchwaleniu planu skończywszy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) i przekazaniu wojewodzie uchwały wraz z załącznikami celem ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym województwa (art. 29 ust. 1 u.p.z.p.). Jest to procedura sformalizowana, wyznaczająca zakres i kolejność czynności wymaganych przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, z których każda kolejna powinna wynikać z poprzedniej. Pominięcie którejkolwiek z tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, co z kolei przesądza o nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.)¹. Procedurę tę rozpoczyna i kończy rada gminy, natomiast prowadzi ją organ wykonawczy gminy. Wynika stąd, że procedura planistyczna wymaga aktywnego udziału dwóch organów gminy – organu stanowiącego, wyrażającego potrzebę i władnego do uchwalenia planu miejscowego, i organu wykonawczego, podejmującego działania określone przez prawo zmierzające do przygotowania projektu uchwały planu miejscowego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przygotowuje taki projekt w oparciu o postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 203.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) kolejno: 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia; 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu; 3) sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując wnioski złożone do projektu planu, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko; 4) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem konieczności zapłaty odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, albo pobraniem opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość; 5) występuje o opinie i uzgodnienia dotyczące projektu planu; 6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami; 7) wyznacza w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu po wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu; 8) rozpatruje uwagi dotyczące projektu planu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania; 9) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia; 10) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag dotyczących projektu planu.

Określona w taki sposób procedura planistyczna porządkuje podejmowane czynności, przyczynia się do zapewnienia transparentności działania oraz zaangażowania w nią wielu różnych podmiotów, których opinie i uzgodnienia mają przyczynić się do możliwie najlepszego urzeczywistnienia dobra wspólnego (interesu publicznego).

4.1. Poinformowanie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego

Czynności podejmowane przez organ wykonawczy gminy, po zainicjowaniu procedury planistycznej przez radę gminy, rozpoczyna informacja o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Informację tę podaje się do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do projektu planu, jednak nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. W doktrynie podkreśla się, że celem tak szerokiego informowania o rozpoczęciu prac planistycznych nad planem miejscowym jest uspołecznienie procesu planowania już na etapie wstępnym, a w konsekwencji usprawnienie i przyspieszenie tego procesu². Przyjęte rozwiązanie ma na celu zaangażowanie społeczności lokalnej do włączania się w proces przygotowywania projektu planu miejscowego, a przez to zagwarantowanie jej wpływu na ostateczny kształt planu miejscowego, który będzie spełniał jej oczekiwania i zaspokajał jej potrzeby.

Publikację ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego zamieszcza się w prasie miejscowej, czyli dzienniku lub periodyku ukazującym się na terenie danej miejscowości bądź danej miejscowości i miejscowościach sąsiednich, których obszar został objęty ustaleniami planu. Kluczowe dla pojęcia prasy miejscowej jest lokalne znaczenie, czyli ograniczenie zasięgu przekazywanych informacji do terenu danej miejscowości bądź do niej i miejscowości bezpośrednio z nią sąsiadujących. Dokonanie takiego zawiadomienia jedynie w miejscowości, w której mieści się siedziba organu gminy, uznaje się za niewystarczające³.

Informacja o rozpoczęciu procedury planistycznej może także zostać udostępniona na stronach internetowych urzędu gminy. Do obowiązków organów wykonawczych gminy nie należy jednak imienne zawiadamianie o wszczęciu procedury planistycznej osób mających potencjalny interes prawny w kwestionowaniu ustaleń planu miejscowego⁴. Informacja o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego musi zostać rozpowszechniona także przez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Przewidziany ustawą wymóg informacyjny

² M. Szewczyk, *Część druga. Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 116.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., II SA/Wr 403/06, LEX nr 459411.

zostanie spełniony poprzez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach informacyjnych (na tablicach, słupach ogłoszeniowych) do tego przeznaczonych, które mogą znajdować się w siedzibie urzędu gminy, placówkach użyteczności publicznej bądź w innych miejscach publicznych, zamieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej urzędu gminy czy w Biuletynie Informacji Publicznej, jak również w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (np. przez ogłoszenie z ambony, ustne powiadomienie mieszkańców przez sołtysa, przez lokalne środki masowego komunikowania)⁵. Celem takiego ogłoszenia jest zawiadomienie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jak najszerzego grona osób potencjalnie zainteresowanych działaniami zmierzającymi do uchwalenia planu miejscowego.

Informacja o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego musi określać formę, miejsce i termin składania wniosków do projektu planu, jednak nie krótszy niż 21 dni od dnia jej ogłoszenia. Termin ów ma umożliwić wszystkim potencjalnie zainteresowanym planem miejscowym zapoznanie się z jego projektem. Zaczyna on swój bieg od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Jeżeli data podania informacji nie jest tożsama z datą jej ogłoszenia w prasie miejscowej, w formie obwieszczenia albo podania w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, to za datę rozpoczęcia biegu terminu składania wniosków do projektu planu przyjmuje się datę dokonania czynności, która została wykonana jako ostatnia. Przekroczenie terminu składania wniosków do projektu planu powoduje pozostawienie ich bez rozpoznania⁶.

Wnioski do projektu planu miejscowego może składać każdy: zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, grupy tych osób, a także organy administracji publicznej. Prawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnych ograniczeń podmiotowych ani przedmiotowych. Wynika stąd, że wnioski takie mogą być wnoszone na piśmie, ustnie do protokołu bądź też drogą elektroniczną. Prawodawca nie określił także wymagań formalnych dla tego rodzaju wniosków, trybu rozpatrywania tych wniosków ani tego, kiedy powinny lub mogą być uwzględnione, a kiedy nie. Pozostawia w tym zakresie pełną swobodę organowi wykonawczemu gminy, z tym jednak, że wszystkie wniesione w terminie wnioski do projektu planu miejscowego podlegają rozpatrzeniu przez organ wykonawczy gminy przed wyłożeniem projektu planu do publicz-

⁵ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 329.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 1794/06, LEX nr 334313.

nego wglądu, czyli jeszcze przed jego ostatecznym sporządzeniem (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Stanowisko wnioskodawców nie ma charakteru wiążącego; jest to wyłącznie informacja kierowana do organu wykonawczego gminy, dotycząca tego, jak członkowie wspólnoty gminnej postrzegają lokalną politykę planowania i zagospodarowania przestrzennego i jakie są w tym zakresie odczucia i oczekiwania społeczne⁷.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do pisemnego zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 2 u.p.z.p.). W stosunku do instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego prawodawca nie określił żadnych terminów. Przyjmuje się, że długość terminów wyznaczonych w zawiadomieniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu nie może być krótsza niż 21 dni, czyli nie może być krótsza niż długość terminu na składanie wniosków do projektu planu przez każdego potencjalnie zainteresowanego mieszkańca gminy. Terminy maksymalne, wyznaczane przez organ planistyczny dla określonych grup podmiotów będących odpowiednio adresatami czynności z art. 17 pkt 1–2 u.p.z.p., powinny być dla nich jednakowe, czego wymaga zachowanie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), która obowiązuje także przy tworzeniu prawa miejscowego. Powyższa zasada powinna być uwzględniana również w pozostałych etapach procedury planistycznej, o ile z przepisów ustaw szczególnych nie wynikają wyjątki przewidujące odstępstwa od zasady równości⁸. Zawiadomienie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ma wyłącznie charakter informacyjny, gdyż na tym etapie prac nad projektem planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu nie mają prawnego obowiązku czynnego udziału w procedurze planistycznej. Poinformowanie o wszczęciu procedury planistycznej może jednak mieć znaczenie praktyczne, gdyż instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu zostają uprzedzone o terenach objętych ustaleniami uchwały intencyjnej. Pozwala to na wstępne ustalenie kwestii, w których w przyszłości będą zobligowane zająć stanowisko. Z uwagi na stosunkowo krótki czas przewidziany na wyrażenie opinii lub dokonanie uzgodnień takie działanie może ułatwić pracę organów współdziałających na dalszych etapach procedury planistycznej⁹, pozwalając im się do niej wcześniej przygotować.

⁷ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 76.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 832/12, LEX nr 1257889.

⁹ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Procedura tworzenia i uchwalania studium i planów miejscowych na poszczególnych etapach – podobieństwa i różnice*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, W. Sz wajdler (red.), Warszawa 2013, s. 66.

4.2. Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), po dokonaniu wymaganych przez prawo ogłoszeń i zawiadomień o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz po rozpatrzeniu wniosków do projektu planu, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, a następnie przygotowuje prognozę skutków finansowych uchwalenia tego planu z uwzględnieniem art. 36 u.p.z.p., określającego kwestie zaspokojenia roszczeń osób, które poniosły straty na skutek zmian sposobu korzystania z nieruchomości czy też partycypacji gminy w zyskach, jakie w związku ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu osiągnęli właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych ustaleniami planu. Obowiązek sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko wynika z art. 46 oraz art. 51 u.u.i.ś. Prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem informacyjnym, który ma na celu możliwie dokładne określenie skutków środowiskowych, spowodowanych realizacją ustaleń zawartych w projekcie planu miejscowego. Jest opracowaniem fachowym opartym na obliczeniach i symulacjach wykonanych przy założonych z góry parametrach inwestycji. Zawiera informacje o przewidywanych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią zgodnie z przyszłym planem oparte na aktualnej wiedzy i doświadczeniu o zagrożeniach, które po jego uchwaleniu mogą wystąpić. Na etapie prac nad projektem planu prognoza oddziaływania na środowisko wskazuje zatem na możliwe dla niego zagrożenia, których likwidacja lub zmniejszenie powinno być dokonane na kolejnych etapach procedury planistycznej¹⁰. Głównym zadaniem tego dokumentu jest bowiem minimalizacja negatywnych skutków dla środowiska naturalnego przyjętych w planie miejscowym rozwiązań. Organy gminy, przystępując do opracowania planu, mają zatem obowiązek przedsięwziąć działania zmierzające do wyeliminowania albo przynajmniej ograniczenia negatywnych dla środowiska naturalnego skutków planowanych rozwiązań. Prognoza oddziaływania na środowisko nie stanowi załącznika uchwalonego planu miejscowego i w związku z tym nie ma charakteru normatywnego; w konsekwencji zawarte w niej ustalenia nie wiążą organów administracji publicznej ani organu planistycznego, który ją przygotował¹¹.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r., IV SA 2261/97, LEX nr 43830; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 1019/11, LEX nr 1145819.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 czerwca 2009 r., II SA/Go 852/08, LEX nr 707474; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r., II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055;

Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego zgodnie z § 11 rozporządzenia z 26.08.2003 r. powinna zawierać w szczególności: 1) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania związanego z wyłączeniem bądź ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem planu miejscowego; 2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; 3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Inaczej mówiąc, z prognozy skutków finansowych powinna wynikać wysokość kosztów lub przychodów będących finansową konsekwencją ustalenia nowych warunków zagospodarowania przestrzennego¹². Prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego sporządza rzeczoznawca majątkowy (art. 174 ust. 3a pkt 3 u.g.n.). Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego stanowi załącznik do projektu planu przedkładanego radzie gminy do uchwalenia. Nie ma ona charakteru normatywnego, ma wyłącznie charakter informacyjny, pełniąc funkcję analizy ekonomicznej¹³ związanej z realizacją zaprojektowanych rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych.

4.3. Opiniowanie i uzgadnianie projektu planu miejscowego

Kolejną czynnością wykonywaną przez organ wykonawczy gminy jest wystąpienie o zaopiniowanie bądź uzgodnienie rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Określenia te wyznaczają siłę oddziaływania stanowiska organu współdziałającego. Wymóg poprzedzenia decydowania o losie projektu uchwały planu miejscowego przez organ stanowiący gminy uzyskaniem stanowiska innego podmiotu ma na celu zagwarantowanie prawidłowości projektowanego rozstrzygnięcia. Podmioty opiniujące bądź uzgadniające w sprawach leżących w ich zakresie działania są bardziej kompetentne do oceny projektu planu niż organ stanowiący gminy. Posiadają one nie tylko odpowiedni zasób wiedzy, ale

¹² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 102.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r., IV SA/Wa 2064/06, LEX nr 319157.

i doświadczenia. Pozwala to na zastosowanie w regulacjach uchwał rozwiązań optymalnych uwzględniających specyfikę poszczególnych dziedzin¹⁴. Należy dodać, że organy współdziałające zajmują stanowisko wyłącznie w kwestiach związanych ze swoją właściwością. Organ współdziałający, do którego zwrócono się o zaopiniowanie bądź uzgodnienie rozwiązań przyjętych w projekcie planu, wykonuje te czynności na własny koszt.

Organ wykonawczy gminy występuje o opinie dotyczące projektu planu do podmiotów wymienionych w art. 17 pkt 6a u.p.z.p.: 1) gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej; 2) wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast graniczących z obszarem objętym planem w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; 3) regionalnego dyrektora ochrony środowiska; 4) właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych; 5) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian ilości lub rodzaju substancji niebezpiecznej albo jej charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej, zmian technologii lub profilu produkcji oraz zmian, które mogłyby mieć poważne skutki związane z ryzykiem awarii w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii; 6) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego; 7) starosty jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych; 8) operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku, gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV. Prawodawca nie określa formy, w jakiej mają być wydawane opinie. Termin na przygotowanie opinii nie może być krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 25 ust. 1 u.p.z.p.). Nieprzedstawienie przez organ opiniujący opinii w określonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminie uważa się za równoznaczne z zaopiniowaniem tego projektu (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.). Należy podkreślić, że są to tylko opinie, którymi organ wykonawczy gminy nie jest związany. Zasięganie opinii sta-

¹⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 283–284.

nowi najluźniejszą formę współdziałania organów administracji publicznej, w swej istocie podobne do konsultacji czy doradztwa; pomimo braku związania stanowiskiem wyrażonym w opinii ma charakter obligatoryjny.

Po uzyskaniu stosownych opinii wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje o uzgodnienie projektu planu z podmiotami wskazanymi w art. 17 pkt 6b u.p.z.p.: 1) wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych; 2) organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych (m.in. dyrektorami parków narodowych, dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej, Prezesem Agencji Atomowej, Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego); 3) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę; 4) właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa; 5) dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani; 6) właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych; 7) ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej; 8) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; 9) zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego; 10) dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; 11) podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej; 12) Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Organ wykonawczy, zwracając się do organów współdziałających – 1) gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej; 2) zarządu województwa; 3) zarządu związku metropolitalnego; 4) wojewody; 5) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie; 6) starosty powiatowego; 7) gmin sąsiednich; 8) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków; 9) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa; 10) dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani; 11) właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych; 12) właściwego organu administracji geologicznej; 13) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej; 14) regionalnego dyrekto-

ra ochrony środowiska; 15) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; 16) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego; 17) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego; 18) podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską – określa przedział czasowy, w jakim organy te powinny przedstawić swoje opinie i dokonać uzgodnień. Termin ten nie może być krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 25 ust. 1 u.p.z.p.). Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić w określonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminie, uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem tego projektu (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.). Udostępnienie, o którym mowa, oznacza faktyczne przekazanie organowi współdziałającemu dokumentów kompletnych umożliwiających zajęcie stanowiska. Wyznaczany termin powinien być rozsądny, czyli taki, by zapewniać możliwość zajęcia stanowiska przez organ współdziałający, co niekiedy wymaga przeprowadzenia długotrwałych i skomplikowanych studiów i analiz. Organ opiniujący albo organ uzgadniający może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zmianę tego terminu, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a u.p.z.p.). Wynika stąd, że podstawowe znaczenie ma granica 30 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Prawodawca nie określa sposobu obliczania terminów. W związku z tym należy przyjąć, że w takich przypadkach będą miały zastosowanie przepisy KPA.

Uzgodnienia mają charakter wiążący organ wykonawczy gminy co do konkretnego rozstrzygnięcia zawartego w projekcie planu miejscowego. Organ wykonawczy gminy musi zatem uwzględniać stanowisko organu uzgadniającego, który dzięki temu zyskuje realny wpływ na przebieg procedury planistycznej, przede wszystkim na ostateczny kształt planu miejscowego. W odniesieniu do ochrony zabytków pod pojęciem uzgodnienia projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków należy rozumieć obligatoryjną zgodę tego organu poprzedzającą zatwierdzenie planu miejscowego. Zgoda ta dotyczy zarówno zachowania charakteru zabudowy i układu przestrzennego, jeżeli podlegają one ochronie konserwatorskiej w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak również następczego uzgadniania z nim projektów inwestycyjnych wpływających na zmiany tego układu¹⁵. Skoro nastąpiło pozytywne uzgodnienie ustaleń planu miejscowego dokonane przez organ właściwy w sprawie ochrony zabytków, oznacza to, że gmina uwzględniła prawne wymogi ochrony zabytków. Przepisy art. 19 ust. 1 i ust. 3 u.o.z. nie przewidują bezwzględnego obowiązku

¹⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 167.

przyjmowania konkretnych ustaleń planu miejscowego chroniących zabytki. Stanowią zaledwie ogólną podstawę, uprawniającą gminę w zakresie, w jakim dostrzeże ona taką potrzebę, do ustanowienia zakazów i nakazów związanych z ochroną zabytków. Oznacza to, że brak takich zakazów lub nakazów w planie miejscowym nie jest sprzeczny z powołaną regulacją. Brak wskazania obiektu czy obszaru objętego ochroną przy przyjęciu ustaleń planistycznych, które pozostają w zgodzie z potrzebami takiej ochrony, nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu¹⁶.

Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony do tego organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w proponowanym kształcie. Organ uzgadniający może więc skutecznie zablokować uchwalenie zamierzonego aktu planistycznego w kształcie proponowanym przez organ wykonawczy gminy. Uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w trybie art. 106 KPA, określającego zasady współdziałania organów, przy czym uzgodnienia projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dokonuje się w drodze decyzji (art. 166 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁷).

Uzgodnienie projektu planu wymaga wydania postanowienia¹⁸, które jest wiążące dla organu sporządzającego taki projekt. Postanowienie w przedmiocie uzgodnienia projektu planu może zawierać następujące rozstrzygnięcia: 1) uzgodnienie bez uwag, 2) uzgodnienie pod pewnymi warunkami, 3) odmowa uzgodnienia z podaniem warunków, na jakich uzgodnienie mogłoby nastąpić, 4) odmowa uzgodnienia bez podania warunków, po spełnieniu których uzgodnienie mogłoby nastąpić. Należy podkreślić, że jedynie uzgodnienie pozytywne, względnie uzgodnienie pod pewnymi warunkami, może stanowić podstawę kontynuowania procedury zmierzającej

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2970/17, LEX nr 2500696.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 310 z późn. zm.

¹⁸ Stosownie do art. 124 § 1–2 KPA postanowienie powinno zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej; datę jego wydania; oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu (organu wykonawczego gminy uzgadniającego projekt planu); powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania albo, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

do uchwalenia planu miejscowego¹⁹. Uzgodnienie wiąże organ sporządzający projekt planu, dlatego też powinno być wyrażone w sposób stanowczy, bez możliwości odmiennej interpretacji rozstrzygnięć zawartych w postanowieniu uzgadniającym²⁰.

Stanowisko organu uzgadniającego może być kwestionowane przez gminę w trybie zażalenia, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Zażalenie wnosi się do organu administracji publicznej wyższego stopnia w stosunku do organu uzgadniającego (art. 127 § 2 w zw. z art. 144 KPA). Na postanowienie organu odwoławczego przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego, kiedy organy, o których mowa w ust. 1, nie określiły warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić (art. 24 ust. 2 u.p.z.p.). Oznacza to, że w przypadku niezajęcia stanowiska w wyznaczonym terminie przez organ współdziałający przyjmuje się domniemanie uzgodnienia. Bezskuteczny upływ tego terminu, czyli brak zajęcia stanowiska przez organ współdziałający, stwarza ustawowe domniemanie uzgodnienia, niezależnie od tego, czy organ uzgadniający zajmie stanowisko po tym terminie, czy też powstrzyma się od jakiegokolwiek działania²¹. W kontekście ochrony zabytków należy podkreślić, że tego rodzaju uzgodnienie milczące nie zapewnia właściwej ich ochrony na obszarze objętym projektem planu. W przypadku nieokreślenia przez organ uzgadniający koniecznych zmian w projekcie planu w celu osiągnięcia sytuacji, w której projekt ów będzie zgodny z prawem, lub też niepodania podstawy prawnej, na podstawie której żąda dokonania określonych zmian w projekcie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uznać projekt za uzgodniony *per facta concludentia*. Oznacza to, że art. 24 ust. 2 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej przez art. 24 ust. 1 u.p.z.p. i stwarza możliwość uproszczenia całej procedury. Przyjęte rozwiązanie ma na celu ochronę samodzielności gminy w zakresie realizacji przez nią zadań własnych, uproszczenie procedu-

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 września 2010 r., II SA/Ol 687/10, LeX nr 707459.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2010 r., II OSK 254/10, LEX nr 597513.

²¹ T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, *Procedura tworzenia i uchwalania studium i planów miejscowych na poszczególnych etapach – podobieństwa i różnice*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, W. Sz wajdler (red.), Warszawa 2013, s. 72.

ry uzgodnieniowej, a także zdyscyplinowanie organów uzgadniających do szybkiego działania w razie, gdyby zamierzały one wydać postanowienie o odmowie uzgodnienia lub uzgodnić projekt planu miejscowego pod pewnymi warunkami²², i w konsekwencji usprawnić proces planistyczny.

Z powyższego wynika, że prawodawca uzależnia możliwość uchwalenia planu miejscowego od uprzedniego zajęcia stanowiska przez inne organy współdziałające w procedurze planistycznej. Organy zobowiązane do współdziałania, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji (art. 23 u.p.z.p.). Prawodawca nie rozstrzyga jednak, w jakiej formie organy współdziałające powinny udostępniać informacje organom gminy, nie określa także sankcji za niewywiązywanie się z nałożonych na nie obowiązków. Współpraca ta odbywa się przede wszystkim w trybie określonym przez art. 106 KPA, czyli poprzez zajmowanie stanowiska koniecznego do wydania decyzji przez jeden z tych organów. Warunkiem wzięcia pod rozwagę stanowiska organów zobowiązanych do współdziałania w procedurze sporządzania projektu planu miejscowego jest przedstawienie owych stanowisk w ściśle określonym terminie, który mieści się w przedziale od 14 do 30 dni od chwili udostępnienia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Organ wykonawczy gminy zobowiązany jest także do wystąpienia o zgodę właściwego organu administracji publicznej na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przepisami regulującymi możliwość zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne są przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi; w przypadku gruntów leśnych, stanowiących własność Skarbu Państwa, konieczne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby; odnośnie do pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej²³. O konieczności uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) decyduje zatem klasa bonitacyjna gruntów rolnych (leśnych), przeznaczono-

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527.

²³ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, LEX nr 621577.

nych w planie miejscowym na realizację celu nierolniczego (nieleśnego)²⁴. Przewidziana ustawą procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z podstawowych instrumentów zapewniających poddanie gruntów rolnych i leśnych ochronie prawnej, mającej na celu zachowanie ich produktywności²⁵.

4.4. Zaangażowanie społeczeństwa w procedurę planistyczną

Po uzyskaniu opinii i dokonaniu uzgodnień organ wykonawczy gminy wprowadza do projektu planu miejscowego zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza – z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem – w prasie miejscowej, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Następnie wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.). Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu otwiera społeczności lokalnej oraz wszystkim zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy możliwość włączenia się w procedurę planistyczną. Dostępność projektu planu przez okres co najmniej 21 dni gwarantuje możliwość zapoznania się z jego założeniami oraz składania do niego uwag. Prawo do składania uwag byłoby prawem iluzorycznym bez gwarancji możliwości zapoznania się potencjalnych zainteresowanych z treścią projektu planu²⁶. Przyjęte rozwiązanie zapewnia wspólnocie gminnej możliwość zajęcia stanowiska odnośnie do polityki przestrzennej gminy oraz służy łagodzeniu konfliktów, jakie wywołuje planowanie przestrzenne.

Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu umożliwia zapoznanie się z przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, co stanowi warunek świadomego włączenia się w dyskusję publiczną. Prawodawca nie określa formy przeprowadzenia dyskusji publicznej. Z definicji zakłada

²⁴ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 214.

²⁵ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 337.

²⁶ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 216.

ona aktywną wymianę poglądów, przedstawienie stanowisk, a nawet spór interlokutorów. Jej celem jest poznanie opinii uczestniczących w niej podmiotów. Nie ulega zatem wątpliwości, że powinna być tak zorganizowana, by każdy zainteresowany mógł wziąć w niej udział oraz miał zapewnioną możliwość i swobodę wypowiedzi co do przyjętych w projekcie planu rozwiązań. W związku z tym można przyjąć, że dyskusja publiczna ma charakter opiniotwórczy, jej wynik nie jest zatem wiążący dla organów gminy²⁷. Z przeprowadzonej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami sporządza się protokół, który stanowi część dokumentacji planistycznej. Jest to dokument urzędowy, który, sporządzony w przypisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej w zakresie ich działania, stanowi – zgodnie z art. 76 KPA – dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Taki dowód korzysta z domniemania prawdziwości tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. W doktrynie zaprezentowano stanowisko, że ze względu na brak związania organów gminy wynikiem dyskusji publicznej ta niewiele wnosi do procesu planistycznego. Organ planistyczny nie musi i często nie bierze pod uwagę płynących z niej wniosków, traktując ją niekiedy jak przykry obowiązek. Z kolei protokół z przeprowadzonej dyskusji publicznej nie ma większego znaczenia, to czysta, proceduralna formalność, do niczego niezobowiązująca władze gminy. Jest on jedynie dowodem na to, że dyskusja publiczna się odbyła²⁸. Niemniej jednak dzięki zasadzie partycypacji publicznej jednostka uzyskuje możliwość uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje związane z przyjmowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej²⁹.

Innym sposobem partycypacji publicznej w trakcie sporządzania projektu planu miejscowego jest możliwość wnoszenia uwag. Zgodnie z art. 17 pkt 11 u.p.z.p. organ gminy sporządzający plan miejscowy wyznacza w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu po wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień termin, w którym osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu pla-

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913.

²⁸ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 76–77.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, LEX nr 2394756.

nu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Przekroczenie terminu określonego do wnoszenia uwag skutkuje pozostawieniem ich bez rozpoznania³⁰. Prawodawca nie zobowiązał podmiotów wnoszących uwagi do projektu planu do wyrażania się interesem prawnym.

Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.), bez względu na to, czy posiada tytuł prawny do nieruchomości objętych projektem planu lub czy zamieszkuje na obszarze danej gminy. Prawo do wyrażania krytycznego stanowiska w stosunku do proponowanych rozwiązań zawartych w projekcie planu może więc złożyć osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, grupa osób, a także organy administracji publicznej, w tym instytucje oraz organy opiniujące i uzgadniające projekt planu. Uwagi do projektu planu można wnieść w imieniu własnym lub w interesie ogólnym. Instytucja uwag do projektu planu miejscowego koncentruje się na ochronie interesów faktycznych, a od wnoszących uwagi nie wymaga się wskazania istnienia interesu prawnego, który projekt planu narusza zawartymi w nim ustaleniami. Uwagi do projektu planu mogą dotyczyć zarówno strony merytorycznej, jak i formy ustaleń³¹. Uwaga stanowi wyrażenie krytycznego stanowiska względem ustaleń projektu planu, dzięki czemu służy rozwiązywaniu konfliktów, jakie rodzi planowanie przestrzenne. Celem możliwości wniesienia uwag jest bowiem to, aby ten, kogo interes prawny lub uprawnienie zostanie naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości planu miejscowego, mógł jeszcze w trakcie jego projektowania przedstawić do rozważenia swoje racje, które powinny zostać wzięte pod rozważę³². Nieskorzystanie z prawa do wniesienia uwag przed uchwaleniem planu nie uniemożliwia jednak późniejszego kwestionowania prawidłowości podjętej uchwały³³. Uwagi do projektu planu miejscowego należy wnieść na piśmie w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu lub w formie elektronicznej. Stosownie do art. 18 ust. 3 u.p.z.p. za wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym (w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 r.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 1794/06, LEX nr 334313.

³¹ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 18, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 350.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Gd 564/08, LEX nr 522481.

o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej), podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne).

4.5. Weryfikowanie projektu planu miejscowego

Kolejną czynnością organu wykonawczego gminy, przewidzianą w procedurze planistycznej, jest rozpatrzenie uwag do projektu planu miejscowego w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 u.p.z.p.). Termin rozpatrzenia uwag do projektu planu nie ma charakteru zawitego³⁴. Prawodawca zobowiązuje organ wykonawczy gminy jedynie do rozpatrzenia wniesionych uwag, nie wskazując sposobu ich rozpatrzenia. Należy jednak uznać, że skoro uwagi te są składane przez członków wspólnoty gminnej, z których każdy w procedurze planistycznej ma indywidualny interes odnoszący się do nieruchomości będącej jego własnością, to i rozpatrzenie tychże uwag powinno nastąpić indywidualnie, nie zaś w formie wykazu uwag. Dlatego też za spełnienie warunku rozpatrzenia uwag nie można uznać krótkiej wzmianki o sposobie ich rozpatrzenia zawartej w wykazie uwag, bez wskazania szczegółowych motywów ich nieuwzględnienia³⁵. Rozstrzygając co do sposobu rozpatrzenia uwag do projektu planu, rada gminy oraz jej organ wykonawczy, muszą opowiedzieć się, czy uwagi uwzględniają, czy też je odrzucają (czyli ich nie uwzględniają), i stanowisko to dokładnie oraz przekonująco uzasadnić. Wnoszący uwagi powinien bowiem poznać argumenty, jakimi kierowały się organy gminy, i ocenić, czy mieszczą się one w granicach prawa.

Nie ulega wątpliwości, że wniesione uwagi w pierwszej kolejności rozpatruje organ wykonawczy gminy, a następnie, jeśli nie zostały one przezeń uwzględnione, to przedstawiane są radzie gminy na sesji, na której plan miejscowy ma zostać uchwalony. Zgodnie bowiem z art. 17 pkt 13 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy może uwzględnić uwagę wniesioną do projektu planu, a następnie w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia. Na mocy art. 17 pkt 14 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy może jej nie uwzględnić i przedstawić ją radzie gminy, która dzieląc stanowisko organu wykonawczego, uchwali projekt planu według przedłożonej mu propozycji. W końcu uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy może zostać uwzględniona

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2010 r., II SA/Po 80/10, LEX nr 754533.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 września 2007 r., II SA/Łd 877/07, LEX nr 424661.

przez radę gminy (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.)³⁶. Na marginesie należy dodać, że prawodawca nie przewiduje sytuacji, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie rozpatruje uwag. Należy zatem uznać, że jeżeli nie zajmuje on stanowiska pozytywnego co do wniesionych uwag do projektu planu miejscowego, w związku z czym nie następuje ich uwzględnienie i podjęcie ewentualnych kroków uzgodnieniowych, to są one nieuwzględnione i właśnie jako takie powinny być rozpatrywane przez radę gminy³⁷. Podmioty, których uwagi nie zostały uwzględnione, mogą kwestionować ustalenia planu dopiero po jego uchwaleniu. W obowiązującym stanie prawnym istnieje zatem możliwość kwestionowania ustaleń planu jedynie na etapie końcowym przez zaskarżenie uchwalonego planu przez podmiot posiadający w tym względzie legitymację skargową³⁸. Przedmiotem zaskarżenia nie może być jednak kwestia uwzględnienia lub nieuwzględnienia uwagi wniesionej do projektu planu³⁹.

Zmiany do projektu planu miejscowego, wynikające z rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu, organ wykonawczy gminy wprowadza do projektu planu, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.). Nie w każdym jednak przypadku uwzględnienia zmian do projektu planu należy ponowić uzgodnienia. Kryterium rozstrzygającym jest stopień modyfikacji treści projektu planu miejscowego w stosunku do wersji sprzed dokonania zmian⁴⁰. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to mogą być one uwzględniane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Jeżeli są to uwagi powodujące wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym, w sytuacji konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, to konieczne jest ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie⁴¹. Prawodawca nie określa liczby dopuszczalnych ponowień, co oznacza, że dokonuje się ich aż do osiągnięcia kompromisu satysfakcjonującego wszystkich uczestników procedury planistycznej. Należy dodać,

³⁶ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 217.

³⁷ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 77.

³⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2013 r., II OSK 1970/13, LEX nr 1375034.

³⁹ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1866/10, LEX nr 779694.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 lipca 2018 r., II SA/Go 403/18, LEX nr 2529884.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2008 r., II OSK 367/08, LEX nr 511474; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2011 r., II OSK 1317/11, LEX nr 1068992.

że zmiana w projekcie planu spowodowane wprowadzeniem zgłoszonych uwag nie pociąga za sobą obowiązku ponownego wykładania go do wglądu publicznego, co może prowadzić do naruszenia praw tych podmiotów, których prawa zostaną naruszone w wyniku zmiany projektu planu, dokonanej na skutek uwzględnienia uwagi innego podmiotu.

Powody wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Należy dodać, że stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia wszystkich uwag do projektu planu, zarówno tych uwzględnionych, jak i nieuwzględnionych. Rada gminy nie ma jednak obowiązku uwzględniania wszystkich zgłoszonych do projektu uwag: jako gospodarz postępowania planistycznego może ona przyjąć jedne i odrzucić inne według swego uznania, kierując się kryterium dobra wspólnego społeczności lokalnej.

Ostatnią czynnością organu wykonawczego związaną z procedowaniem projektu planu miejscowego jest przedstawienie radzie gminy tego projektu wraz z listą wniesionych do niego, ale nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.). Nie ma przeszkód do wydania zarządzenia zbiorczego w sprawie uwag uwzględnionych oraz zarządzenia zawierającego listę uwag nieuwzględnionych, które zostają przedstawione radzie gminy. Powszechną i prawnie dopuszczalną praktyką rad gmin jest rozpatrywanie wszystkich nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy uwag do projektu planu na sesji rady, na której uchwalany jest plan miejscowy, i wyrażenie przez radę stanowiska w tym przedmiocie w formie załącznika do uchwały dotyczącej planu miejscowego⁴². Za takim postępowaniem przemawia zasada racjonalności, a także ekonomii i szybkości postępowania.

Po zakończeniu prac nad projektem planu miejscowego organ wykonawczy gminy przekazuje go radzie gminy z wnioskiem o jego uchwalenie w nadanym mu kształcie. Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.). W takim przypadku organ wykonawczy gminy zobowiązany będzie ponowić określone w art. 17 u.p.z.p. czynności planistyczne w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Może zdarzyć się sytuacja, że konieczność taka wystąpi nawet kilkakrotnie. Przyjęte rozwiązanie wskazuje na dominującą rolę rady gminy w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Przedmiotem ponowionych czynności planistycznych może być jedynie część projektu planu objęta

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2018 r., II OSK 3056/17, LEX nr 1068992.

zmianą (art. 19 ust. 2 u.p.z.p.). Powody dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego nie mogą zatem nosić cech dowolności; muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa.

Zwrot normatywny „w niezbędnym zakresie” oznacza, że możliwość ponowienia czynności planistycznych nie odnosi się do wszystkich sytuacji, w których dochodzi do zmiany w projekcie planu w wyniku uwzględnienia uwag, lecz jedynie do sytuacji wyjątkowych. Uwagi indywidualne, nieistotne, mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy bez obowiązku ponawiania procedury planistycznej. Powtórzenie czynności ponownego wykładania projektu planu powinno następować tylko w sytuacji daleko idących zmian tego projektu, zmieniających jego koncepcję lub prowadzących w zasadzie do sporządzenia projektu planu w nowej postaci⁴³. Czynnikiem decydującym dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej są zatem charakter i rozmiar zmian. W sytuacji, gdy są one jednostkowe, a zatem nie mają wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Z kolei wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym i w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym zmianami sprawia, że powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne⁴⁴.

4.6. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, a także zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jej załączniki (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Wynika stąd, że część graficzna stanowi integralną część planu miejscowego, nie zaś jego załącznik. Normy prawne zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wypro-

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17, LEX nr 2267881.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1426/12, LEX nr 1234142; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2014 r., II OSK 505/13, LEX nr 1457714.

wadza się zarówno z części opisowej, jak i z części graficznej. Część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego stanowią zatem podstawę stwierdzenia jego zgodności z ustaleniami studium. W ramach weryfikacji zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium rada gminy, w poczuciu odpowiedzialności za politykę przestrzenną gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego.

Uchwała w sprawie planu miejscowego musi wskazywać, które uwagi odnoszące się do projektu planu (od kogo pochodzące i jakiej treści) zostały uwzględnione bądź nieuwzględnione, wraz z krótkim uzasadnieniem wskazującym, w jaki sposób to nastąpiło. Z treści przepisu nie wynika wprost, jak powinna postępować rada gminy, poddając rozpatrzeniu poszczególne uwagi zgłoszone do projektu planu, a następnie podejmując uchwałę co do sposobu ich rozstrzygnięcia. W świetle orzecznictwa przyjmuje się, że rada gminy musi uprzednio uwagi te rozpatrzyć, a więc poddać ocenie ich zasadność i ewentualną możliwość ich uwzględnienia⁴⁵. Rozpatrzenie uwag zgłoszonych do projektu planu jest czynnością odrębną od uchwalenia planu, i poprzedzającą jego uchwalenie. Celem przyjętego rozwiązania jest stworzenie możliwości ewentualnego uwzględnienia uwag zgłoszonych do projektu planu w planie miejscowym. Wynika stąd, że rada gminy powinna najpierw poddać ocenie zasadność uwag i ewentualną możliwość ich uwzględnienia. Co ważne, każda ze zgłoszonych uwag musi być rozpatrzona indywidualnie, a tym samym rozstrzygnięcie w tym zakresie także musi mieć charakter odrębnej uchwały. Nie jest możliwe poddanie pod głosowanie rady gminy, która podejmuje uchwałę w kwestii rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, listy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy. Uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu, obydwie przegłosowywane są razem z ostateczną wersją planu⁴⁶. Stanowisko to nie jest jednak powszechne. W orzecznictwie przyjęto bowiem, że rozstrzygnięcie rady gminy w przedmiocie zgłoszonych uwag może nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu planu⁴⁷. Z poglądem tym można się zgodzić, pod warunkiem, że załącznik do uchwały w sprawie planu miejscowego, obejmujący wykaz nieuwzględnionych uwag, zawiera szczegółowe

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., II OSK 466/10, LEX nr 597616; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, LEX nr 1251758.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., II OSK 467/10, LEX nr 597618; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2011 r., II OSK 2587/10, LEX nr 1080246.

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2013 r., II OSK 437/13, LEX nr 1559757.

uzasadnienie odnoszące się do zgłoszonych uwag, pozwalające radnym na zapoznanie się z proponowanym stanowiskiem.

Z treści omawianego przepisu wynika także obowiązek rady gminy dotyczący określenia sposobu realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasad ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Przepis ów należy interpretować w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.g., z którego wynika, że do zadań własnych gminy należy budowa i utrzymywanie obiektów infrastruktury technicznej, takich jak: gminne drogi, ulice, mosty i place, wodociągi i inne obiekty zaopatrzenia w wodę, kanalizacja i obiekty służące do usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, urządzenia sanitarne, wysypiska i urządzenia służące do unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie planu miejscowego, powinna zadecydować o tym, czy realizacja infrastruktury technicznej nastąpi bezpośrednio przez samą gminę, w jakim przybliżonym terminie będzie to miało miejsce oraz w oparciu o jakie zasady finansowe. Ustalenia w tym zakresie powinny być zamieszczone w załączniku do uchwały w sprawie planu miejscowego. W zakresie zasad finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, zastosowanie ma ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przyjętą przez radę gminy uchwałę w sprawie planu miejscowego, wraz z załącznikami oraz dokumentacją z prac planistycznych, dotyczącą czynności podejmowanych w ramach procedury planistycznej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawa (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.) w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały. Weryfikacji wojewody podlega zatem nie tylko plan miejscowy, ale też zgodność z prawem przebiegu procedury planistycznej. Wojewoda, jako organ nadzoru nad uchwałami organów samorządu gminnego, jest organem kompetentnym do wydania orzeczenia o stwierdzeniu nieważności objętej oceną uchwały w całości lub w części. Nadzór umożliwia wkraczanie w działalność podmiotów nadzorowanych po to, by tę działalność korygować poprzez wydawanie wiążących dyrektyw. W konsekwencji organ nadzorujący nie tylko ocenia, ale też w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wynik działalności organizatorskiej podmiotów nadzorowanych⁴⁸. Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna, z tym że nieważność nie następuje jednak z mocy samego prawa, lecz wymagane jest wydanie stosownego rozstrzygnięcia nadzorczego.

⁴⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 282.

O nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za niezgodną z prawem w całości lub w części wojewoda orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną. Termin ów liczony jest od dnia przedłożenia wojewodzie ostatniego z wymaganych dokumentów tworzących dokumentację podlegającą jego ocenie w ramach sprawowanego nadzoru⁴⁹. Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego eliminuje ją z obrotu prawnego. Nie oznacza to jednak wyeliminowania z obrotu prawnego wszystkich konsekwencji związanych z procedurą planistyczną, gdyż w obrocie prawnym nadal pozostaje uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, która wskazuje obszar objęty planem i zobowiązuje do podejmowania kolejnych czynności planistycznych. Należy dodać, że podstawą wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Jeżeli bowiem naruszenie prawa jest nieistotne, wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały, wskazując jedynie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. W przypadku, kiedy wojewoda w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną nie stwierdzi jej nieważności, traci przysługujące mu uprawnienie. Po upływie 30-dniowego terminu wojewoda może tylko zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.), przy czym nie jest już związany żadnym terminem do wniesienia skargi⁵⁰.

Skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie planu miejscowego może wnieść do sądu administracyjnego każdy, kto ma w tym interes prawny bądź uprawnienie, które zostało naruszone zaskarżoną uchwałą (art. 101 u.s.g.). Oznacza to, że pomimo prawidłowego i bezskutecznego wezwania rady gminy do usunięcia kwestionowaną uchwałą naruszenia interesu prawnego skarżącego uchwała ta nadal bezprawnie interes ów narusza, ograniczając prawa skarżącego do korzystania z nieruchomości. Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy wywołuje skutki prawne od daty podjęcia uchwały (*ex tunc*).

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 r., IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, LEX nr 172514.

4.7. Koszty sporządzenia planu miejscowego

Zasadą jest, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy (art. 21 ust. 1 u.p.z.p.). Sporządzenie planu miejscowego związane jest bowiem z realizacją zadania własnego gminy, obejmującego sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), które w myśl art. 216 ust. 2 pkt 1 u.f.p. są finansowane z budżetu gminy. Za koszty związane ze sporządzeniem planu miejscowego mogą być uznane koszty związane z przeprowadzeniem analiz zasadności przystąpienia do procedury planistycznej, o których mowa w art. 14 ust. 5 u.p.z.p., przygotowania materiałów planistycznych, do których należą opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu planu, a także opracowania, koncepcje projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem planu, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych. Poza tym koszty sporządzenia planu miejscowego obejmują także nakłady związane z przeprowadzeniem procedury planistycznej, w tym czynności faktyczne związane ze sporządzeniem tego planu przez podmioty spoza struktury organizacyjnej gminy w sytuacji zlecenia sporządzenia planu na zewnątrz⁵¹. Koszty sporządzenia opinii i uzgodnień do projektu planu ponoszą organy współdziałające w procedurze planistycznej, które opiniują i uzgadniają, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, projekt planu (art. 24 ust. 1 u.p.z.p.). Istotą tego przepisu jest *de facto* zakaz domagania się przez organy gminy finansowania planu miejscowego przez podmioty spoza aparatu administracji publicznej. Przyjęte rozwiązanie ma zapewnić obiektywizm w procedurze uchwalania planu miejscowego, a w konsekwencji zapobiegać uchwalaniu szkodliwych dla miejscowej społeczności przepisów lokalnie obowiązującego prawa⁵².

Zamiaru pokrycia kosztów sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego spoza środków budżetu gminy nie można uzasadniać chęcią ograniczenia wydatków publicznych, gdyż prawodawca, wprowadzając obowiązek pokrywania tych kosztów z budżetu gminy, miał na względzie przede wszystkim zapewnienie obiektywizmu i racjonalności rozwiązań urbanistycznych. Przeniesienie na inwestora (płatnika) kosztów zadania niezwiązanego z realizacją celu publicznego może wiązać się z przyjęciem korzystnych dla niego rozwiązań urbanistycznych, nie zawsze tożsamych z zasadami

⁵¹ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 21, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 372.

⁵² J. Piecha, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 106.

prawidłowego planowania i zagospodarowania przestrzennego, oraz ogólnym interesem publicznym, szczególnie danej wspólnoty samorządowej⁵³.

Od wskazanej powyżej zasady zachodzą cztery wyjątki przewidziane w art. 21 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: 1) budżet państwa – jeżeli plan jest w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym; 2) budżet województwa – jeżeli plan jest w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim; 3) budżet powiatu – jeżeli plan jest w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym; 4) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej plan jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji takiej inwestycji. W tych przypadkach gmina ma prawo, a wręcz obowiązek, domagać się poniesienia kosztów sporządzenia planu miejscowego przez inne podmioty. Przepis ów nie wskazuje jednak terminów, zasad ani form pokrycia przez te podmioty zobowiązań finansowych z tytułu uchwalenia planu miejscowego.

Prawodawca w kwestii rozliczeń finansowych kosztów sporządzenia planu posługuje się niedookreślonym kryterium „bezpośredniej konsekwencji zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego”. Nie wskazuje przy tym, kto dokonuje oceny realizacji wskazanej przesłanki, a przez to również, kto uznaje za zasadne pokrycie kosztów sporządzenia planu przez określony podmiot. Nie podaje także terminu pokrycia kosztów, a więc nie rozstrzyga, czy to gmina finansuje prace planistyczne, a poniesione wydatki są jej zwracane, czy też od początku koszty te obciążają – odpowiednio – budżet państwa, budżet województwa, budżet powiatu lub inwestora. Tryb ustalania wysokości kosztów i ich dochodzenia przez gminę nie został więc uregulowany, a ustawa nie wskazuje również, w jakim trybie należałoby rozpatrywać spory co do zasadności i wysokości kosztów sporządzenia planu miejscowego, które obciążają inne niż gmina podmioty⁵⁴.

Należy dodać, że w zakresie możliwości finansowania kosztów sporządzenia planu miejscowego przez podmioty inne niż gmina oraz podmioty inne od tych wskazanych w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. w doktrynie prezentowane jest także stanowisko odmienne. Skoro prawodawca wyraźnie określa sytuacje, w których koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają podmioty inne niż gmina, to wynika stąd jednoznacznie, że ta ostatnia nie może domagać się

⁵³ Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli – Delegatura we Wrocławiu z dnia 18 maja 2011 r. do Wójta Gminy Platerówka (LWR-4112-07-03/2010), <https://www.nik.gov.pl/kontrola/S/10/009/LWR/>, dostęp: 10 listopada 2019 r.

⁵⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 21, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 373–374.

poniesienia kosztów sporządzenia planu miejscowego od innych jeszcze podmiotów. Tym samym przepis art. 21 ust. 1 u.p.z.p. gwarantuje, że nie obciąży ona innych podmiotów kosztami sporządzenia planów miejscowych. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by podmiot zewnętrzny, zainteresowany uchwaleniem planu miejscowego, pokrył koszty jego sporządzenia. Przyjmując takie rozumienie tego przepisu, brakuje przesłanek do uznania za nielegalne chociażby porozumień o pokryciu określonej części kosztów sporządzenia planu miejscowego przez inne podmioty. Dopuszczalne jest bowiem, by inne podmioty dobrowolnie pokryły takie wydatki w całości lub w części, jeżeli tylko tego chcą. W świetle szerszego kontekstu uregulowań ustrojowych nie można więc traktować przyjętych rozwiązań jako zakazujących dobrowolnego finansowania sporządzania planu miejscowego przez podmioty zewnętrzne⁵⁵.

4.8. Konsekwencje naruszenia procedury planistycznej

Istotne naruszenie zasad lub istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Należy podkreślić, że bardziej rygorystyczne reguły dotyczące oceny naruszeń prawa stosowane są w stosunku do trybu sporządzania planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego, którego ustalenia w sposób bezpośredni kształtują – wraz z innymi przepisami – sposób wykonywania prawa własności, niż w stosunku do procedury uchwalania studium jako aktu wewnętrznie obowiązującego⁵⁶. Z treści tego przepisu wynikają dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłanka materialnoprawna, sprowadzająca się do przestrzegania zasad sporządzania planu miejscowego; po drugie, przesłanka formalnoprawna, sprowadzająca się do zachowania trybu sporządzania planu miejscowego i właściwości organów⁵⁷. Naruszenie przesłanki materialnoprawnej obwarowane jest sankcją nieważności, której zastosowanie nie zależy od stopnia

⁵⁵ Szerzej: J. Piecha, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samo rząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 110.

⁵⁶ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 248.

⁵⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08, LEX nr 510042.

naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Natomiast naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego jest podstawą do zastosowania sankcji nieważności tylko wtedy, kiedy doszło do istotnego naruszenia procedury planistycznej⁵⁸. Tylko bowiem istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego – takie, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia aktu planistycznego są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia tego aktu – będzie miało wpływ na treść aktu planistycznego i jego byt prawny⁵⁹.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy interpretować w kontekście zarówno ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.), jak i wymagań dotyczących: 1) urbanistyki i architektury; 2) zachowania walorów architektonicznych i krajobrazowych; 3) ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; 4) ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; 6) walorów ekonomicznych przestrzeni; 7) prawa własności; 8) potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa; 9) potrzeb interesu publicznego; 10) potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; 11) zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; 12) zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych; 13) potrzeby zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.) – jako wartości merytoryczne i wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy⁶⁰. Uznaje się, że zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą merytorycznej problematyki związanej ze stworzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartości, pomieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej⁶¹. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego prawodawca nie wymaga, by naruszenia te miały charakter istotny.

⁵⁸ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 245.

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 1794/06, LEX nr 334313; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, LEX nr 574411.

⁶⁰ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 28, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2018, s. 287.

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, LEX nr 574411; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2011 r., IV SA/Wa 178/11, LEX nr 1127973.

Z analizy orzecznictwa sądowego wynika, że do najczęstszych przypadków wskazujących na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego zalicza się: 1) przekroczenie władztwa planistycznego gminy (nieuprawnione, niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności); 2) wprowadzenie przez gminę do ustaleń zawartych w aktach planistycznych zakazów, których nie przewidują obowiązujące ustawy, regulujące określoną problematykę (np. ustanowienie zakazu sprzedaży terenów oznaczonych w planie miejscowym jako teren zieleni publicznej); 3) naruszenie wartości, które muszą być respektowane przy gospodarowaniu przestrzenią (np. dopuszczenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej na terenach leśnych); 4) niewykazanie przez gminę, że przyjęte w aktach planistycznych ustalenia są wynikiem kompromisu między ochroną interesu indywidualnym a interesem publicznym; 5) niezachowywanie właściwej równowagi między interesem indywidualnym a interesem publicznym; 6) niewykazanie przez gminę, że różnicowanie sytuacji podmiotów – adresatów norm wynikających z planu miejscowego było racjonalnie uzasadnione, proporcjonalne i pozostawało w związku z innymi wartościami wyżej cenionymi; 7) brak uzasadnienia, że ograniczenia prawa własności ustaleniami przyjętymi w planie miejscowym stanowiły najmniej uciążliwe środki prawne; 8) niewykazanie przez gminę, że ingerencja w prawo własności następowała w racjonalnych proporcjach do celów, których ochrona uzasadniała ograniczenie prawa własności; 9) wykonywanie przez gminę władczych uprawnień w materii planowania przestrzennego przy użyciu środków, które były niedozwolone przez prawo; 10) niewykazanie przez gminę podstaw wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy na gruntach prywatnych; 11) nieokreślenie przez gminę, przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu gruntów prywatnych na realizację inwestycji celu publicznego, czasu i podstaw ich realizacji (brak stosownych środków finansowych na wypłatę odszkodowań); 12) wprowadzenie w akcie planistycznym ograniczeń prawa własności, których suma wskazywała na naruszenie istoty tego prawa, mimo tego, że cel, dla którego wprowadzone zostały te ograniczenia, nie był normatywnie kwalifikowany jako cel publiczny (drogi wewnętrzne, ciągi pieszo-jezdne); 13) przeznaczenie terenu prywatnego na cele publiczne bez wykazania rzeczywistej i usprawiedliwionej potrzeby takiej regulacji; 14) modyfikowanie ustaleń planu miejscowego przepisów ustawowych (w orzecznictwie dopuszcza się przeniesienie przepisów ustawowych do planów miejscowych, pod warunkiem, że przepis ustawowy zostanie przeniesiony w dosłownym brzmieniu i będzie to służyć lepszemu zrozumieniu tekstu przepisu prawa miejscowego⁶²); 15) niezgodność planu ze studium (uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu dotyczy

⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, LEX nr 297217.

innego obszaru niż wynikałoby to ze studium⁶³; niezgodność granic terenu objętego planem z ustaleniami studium⁶⁴; ustalenie w planie przeznaczenia dla danego terenu innego niż było to przewidziane w studium⁶⁵; przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium⁶⁶); 16) brak możliwości weryfikacji przepisów planu miejscowego w jego części tekstowej z częścią graficzną; 17) oczywista sprzeczność pomiędzy postanowieniami części tekstowej uchwały a jej częścią graficzną; 18) brak obligatoryjnych elementów planu miejscowego w sytuacji, kiedy okoliczności faktyczne nie uzasadniały odstąpienia od ich zamieszczenia; 19) ustalenie zerowej stawki procentowej w sytuacji, kiedy wiadome było, że wartość nieruchomości wzrośnie w wyniku uchwalenia planu miejscowego; 20) przyjęcie w planie miejscowym postanowienia pozwalającego na zmianę położenia linii rozgraniczających; 21) sporządzanie planu miejscowego w innej skali, niż wynika to z przepisów; 22) brak określenia w planie miejscowym parametrów dróg; 23) zamieszczenie w planie miejscowym regulacji o charakterze informacyjnym; 24) głosowanie nad listą uwag (a nie każdą uwagę z osobna) do projektu planu miejscowego nieuwzględnionych przez organ wykonawczy; 25) brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu po ważnych i mających szeroki zakres zmianach, w wyniku których zmodyfikowano przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej), zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalne wskaźniki powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy; 26) podjęcie na tej samej sesji rady gminy uchwały w sprawie zmiany studium, umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również podjęcie uchwały w sprawie tego planu.

Najczęstszymi przypadkami kwalifikowanymi przez sądy administracyjne jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego są: 1) pominięcie którejś z czynności przewidzianych w ramach procedury planistycznej w sytuacji, kiedy uchybienie to miało wpływ na treść aktu planistycznego (np. zaniechanie poinformowania społeczności danej miejscowości w sposób zwyczajowo przyjęty o wszczęciu procedury planistycznej); 2) brak odrębnej uchwały o stwierdzeniu zgodności ustaleń planu ze studium; 3) brak wyma-

⁶³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2010 r., II OSK 1493/09, LEX nr 597310.

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 281/08, LEX nr 497580.

⁶⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10, LEX nr 674220.

⁶⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 610/10, LEX nr 755659.

ganych uzgodnień i opinii do projektu planu; 4) brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne; 5) nierozpatrzenie uwag wniesionych do planu miejscowego; 6) nieponowienie procedury planistycznej po uwzględnieniu uwag o charakterze ogólnym; 7) zmiana planu miejscowego w niewłaściwym trybie; 8) opracowanie prognozy finansowej skutków uchwalenia planu miejscowego przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi; 9) dokonywanie jakichkolwiek zmian w części opisowej lub graficznej uchwalonego planu miejscowego w stosunku do jego projektu wyłożonego do publicznego wglądu poza przypadkami wprowadzenia zmian wynikających z rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu oraz ponowienia czynności w razie zaistnienia konieczności dokonania zmian w projekcie planu w wersji przedstawionej radzie gminy do uchwalenia; 10) niedołączenie do dokumentacji planistycznej projektu planu przedstawionego radzie gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sporządzonego już po rozpatrzeniu uwag, następnie usunięcie z dokumentacji tekstu planu miejscowego poddanego pod głosowanie, zaś po jego uchwaleniu dokonanie zmian planu obejmujących treść uchwały i przedstawienie wojewodzie – już w nowym brzmieniu – uchwały wraz z załącznikami, w tym częścią tekstową planu, w celu dokonania oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją z prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę w przewidzianym terminie skargi do sądu administracyjnego, lub jeżeli skarga ta zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, wówczas organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do powtórzenia czynności związanych z podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawa. Przyjęte rozwiązanie daje możliwość ponownego procedowania nad projektem planu, jednakże tylko w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do jego zgodności z przepisami prawa. Wykazanie jednego z naruszeń określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest konieczne i jednocześnie wystarczające dla stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody musi jednoznacznie wskazywać, jaki przepis został naruszony i na czym polega owo naruszenie.

Należy dodać, że przy ocenie planu miejscowego uwzględnia się nie tylko art. 28 u.p.z.p., ale także ogólniejszy art. 91 ust. 1 u.s.g. Pełna podstawa rozstrzygnięć nadzorczych wojewody w zakresie dotyczącym uchwał podejmowanych w procedurze planistycznej powinna zawierać wskazanie obydwu tych przepisów. Regulacja zawarta w przepisie art. 28 u.p.z.p., dająca woje-

wodzie możliwość stwierdzenia we własnym zakresie nieważności uchwały w razie stwierdzenia naruszenia prawa, nie wyłącza bowiem ogólnie zakreślonych w art. 91 ust. 1 u.s.g. kompetencji wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem. Przepisu art. 28 u.p.z.p. w zakresie, w jakim odnosi się do zasad sporządzania planu miejscowego, nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on możliwość stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę ze skutkiem określonym w art. 91 ust. 1 u.s.g.⁶⁷

Co do zasady, skutkiem uprawomocnienia się orzeczenia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały jest derogacja takiej uchwały. Tymczasem przepis art. 28 u.p.z.p. nakłada obowiązek kontynuowania procedury planistycznej określonej w 17 u.p.z.p. i powtarzania czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawa. Tym samym przepis ów kreuje szczególną sytuację prawną, w której projekt planu, który przestał być projektem z chwilą uchwalenia planu miejscowego, dalej znajduje się w trakcie procedury planistycznej, zaś na organach gminy ciąży powinność doprowadzenia do przyjęcia aktu prawnego zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami⁶⁸.

4.9. Ogłoszenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie, którą ona określa, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (art. 29 ust. 1 u.p.z.p.). Wynika stąd, że rada gminy, uchwalając plan miejscowy, może zastosować *vacatio legis*, określając inny termin, nie krótszy jednak niż 14 dni, jako termin jego wejścia w życie. Warunkiem wejścia w życie uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest publikacja w dzienniku urzędowym województwa. Nieopublikowanie uchwały stanowi ingerencję w uprawnienia gminy i obejście przepisów o nadzorze wojewody nad działalnością komunalną gmin⁶⁹. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego podlega również publikacji na stronie internetowej gminy (art. 29 ust. 2 u.p.z.p.). Opublikowanie uchwały rady gminy

⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2007 r., II OSK 759/07, LEX nr 384425.

⁶⁸ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 28, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 217.

⁶⁹ W. Czerwiński, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2000 r. (OSA 3-4/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5, s. 59.

na stronie internetowej gminy nie zastępuje jednak publikacji w wojewódzkim publikatorze urzędowym i ma jedynie walor informacyjny.

Obowiązek ogłaszania planów miejscowych stanowi realizację postulatu powszechnej znajomości i jawności prawa. Ogłoszenie uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego oznacza przekazanie do publicznej wiadomości informacji na temat obowiązywania aktu prawa miejscowego, zawierającego normy powszechnie obowiązujące, dotyczące zagospodarowania przestrzennego danego terenu⁷⁰. Kwestie ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷¹. Podstawą ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa aktu prawa miejscowego jest, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.a.n., akt w formie dokumentu elektronicznego, a zatem uchwała rady gminy wraz z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w wersji uchwalonej przez radę gminy, opatrzoney kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do jego wydania organ. Wynika stąd, że procedura planistyczna nie kończy się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, lecz dopiero z chwilą przekazania wojewodzie przez właściwy organ gminy takiej uchwały wraz z załącznikami w formie dokumentu elektronicznego. Należy dodać, że to, w jakiej formie uchwała została opublikowana, ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia, w jakiej formie będzie ona obowiązywała⁷².

Kopię uchwalonego planu miejscowego, wraz z jego załącznikami, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany przekazać staroście nie później niż w dniu ich wejścia w życie (art. 31 ust. 2 u.p.z.p.). Obowiązek przekazania staroście uchwalonego planu miejscowego ma istotne znaczenie z punktu widzenia procesu inwestycyjnego. W sytuacji, kiedy istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w procesie ubiegania się przez stronę o pozwolenie na budowę organ prowadzący postępowanie z urzędu dokonuje sprawdzenia zgodności tego zamierzenia budowlanego z planem miejscowym, bez wymagania od wnioskodawcy dostarczenia wypisu i/lub rysu z tego planu⁷³.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi

⁷⁰ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 29, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014, s. 259.

⁷¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461 (dalej: u.o.a.n.).

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 1171/11, LEX nr 1272551.

⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 maja 2009 r., I SA/Gl 19/09, LEX nr 614299.

związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących (art. 31 ust. 1 u.p.z.p.). Rejestr ów ma charakter ewidencji, co oznacza, że służy wyłącznie rejestrowaniu stanu faktycznego i prawnego, stanowiąc źródło informacji o uchwalonych planach miejscowych oraz materiałach planistycznych i dokumentach związanych z tymi materiałami, a także wniosków pochodzących od podmiotów zainteresowanych uruchomieniem procedury związanej z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje wyłącznie organom uchwałodawczym. Zamieszczone w rejestrze wpisy nie mają znaczenia dla statusu prawnego zamieszczanych tam aktów i dokumentów oraz nie powodują żadnych skutków prawnych ani wobec podmiotów administracji, ani wobec podmiotów prywatnych⁷⁴.

⁷⁴ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 31, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 224.

5. Skutki sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ochrony zabytków

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na nowo definiuje prawo własności nieruchomości oraz zasady urządzania przestrzeni. Plan miejscowy odzwierciedla bowiem określoną wizję, jaką posiada organ go przyjmujący na zagospodarowanie danego terenu. Zagadnienie ochrony zabytków w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi obligatoryjną materię, która podlega unormowaniu w planie miejscowym, a pominięcie jej stanowi naruszenie powodujące nieważność planu miejscowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi środek do kształtowania ładu przestrzennego i porządkowania przestrzeni, a także ułatwia troskę o zachowanie substancji obiektów zabytkowych w szerszym kontekście ich ochrony, nieograniczającej się wyłącznie do ochrony indywidualnej, lecz uwzględniającej również ochronę ich otoczenia. Nierzadko bowiem o walorach obiektów zabytkowych i wszystkiego, co się z tym łączy, przesądzają czynniki, które nie są bezpośrednio związane z samym zabytkiem. Chodzi zatem o zapewnienie mu odpowiedniego umiejscowienia w przestrzeni i o jej ochronę przed inwestycjami budowlanymi, które utrudniłyby bądź uniemożliwiły wyeksponowanie jego walorów, a także o objęcie go ochroną indywidualną ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Przykładów działań zmierzających do ukrycia „niechcianych zabytków” bądź zdeprecjonowania ich pierwotnego przeznaczenia dostarczyła ideologia komunistyczna, która walczyła ze wszelkiego rodzaju przejawami „starego porządku” polityczno-społecznego. By ukazać

wpływ polityki na ochronę zabytków, wystarczy przywołać monumentalny średniowieczny zamek w Hunedoarze w północnej Rumunii, dawną rezydencję królewską, perłę architektury fortecznej, w otoczeniu której po II wojnie światowej zbudowano olbrzymią hutę, a sam zamek zamieniono na magazyn, albo wspaniały pałac Potockich w Krystynopolu (dzisiejszym Czerwonohradzie) na zachodzie Ukrainy, jedną z najwspanialszych kresowych rezydencji magnackich, która po II wojnie światowej została zasłonięta wybudowanym tuż przed nim budynkiem szkoły. Przykładów takich nie brakuje także dzisiaj, o czym najlepiej świadczy brak pomysłu na zagospodarowanie otoczenia Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, stopniowo obudowywanego wątpliwej urody szklanymi wieżowcami. Szczególnie dużo przykładów „barbarzyństwa kulturowego” dostarczają zamki i pałace Dolnego Śląska, spośród których, w celu ukazania stanu ich zachowania, można wskazać Pałac w Piotrkowicach (powiat trzebnicki). Unikatowy pałac, którego fasada w stylu tokańskiego baroku, dzieło mistrza Giovanniego Simonetiego, stawia go wśród najwybitniejszych realizacji barokowych w Europie Środkowej, po II wojnie światowej niewłaściwie eksploatowany, a od końca XX wieku pozostawiony samemu sobie, by obecnie zmieniać się w ruinę.

Plany miejscowe zapewniają ochronę nie tylko pojedynczego obiektu, ale także jego otoczenia. Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dzięki wynikającym z niego ograniczeniom, zakazom i nakazom pozwala nie tylko zachować je w stanie nienaruszonym, ale także zapobiega ich deprecjonowaniu i dewastowaniu przez lokowanie w jego bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy, która odbiera należny mu splendor. Ważne są bowiem osadzone w krajobrazie kulturowym bliższe i dalsze ekspozycje zabytku oraz czytelność naturalnych elementów pokrycia otaczającego go terenu. Niekontrolowany rozwój zieleni i przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane w otoczeniu zabytków, przy których pomija się ich relacje krajobrazowe, to najczęstsze źródło degradacji walorów krajobrazowych zabytków, a przez to i samych zabytków¹. Wynika to z faktu, że zbytki stanowią integralną część przestrzeni publicznej, dlatego nie mogą zostać wyizolowane z otoczenia. Z perspektywy ochrony zabytków należy stwierdzić, że bez uwzględnienia powiązań przestrzennych, cech fizjograficznych, zachowanych na gruncie układów komunikacyjnych i gospodarczych, jednostkowa ochrona zabytków jest skazana na niepowodzenie, niezależnie od nakładów i środków technicznych na wykonawstwo konserwatorskie². Ochronie otoczenia zabytków nieruchomości służą strefy ochrony konserwatorskiej, obejmujące obszary, na których

¹ P. Molski, *Pozakonserwatorskie uwarunkowania ochrony zabytków w ruinie*, [w:] *Zamki w ruinie – zasady postępowania konserwatorskiego*, B. Szmygin, P. Molski (red.), Warszawa–Lublin 2012, s. 52.

² J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 289.

obowiązują określone ustaleniami planu miejscowego ograniczenia, zakazy i nakazy. Strefy ochrony konserwatorskiej mają uchronić przed działalnością inwestycyjną to, czego jeszcze nie zdołano bezpowrotnie zaprzepaścić.

Nie oznacza to jednak, że wszystko podporządkowane jest ochronie zabytków, a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią narzędzie, które hamuje rozwój objętego nim terenu. Nie taki jest bowiem ich cel. Ustalenia wynikające z planów miejscowych mają godzić ze sobą wiele dóbr, wśród których znajduje się oczywiście ochrona zabytków. Niewątpliwie głównym celem uchwalania planów miejscowych jest dążenie do zapewnienia ładu przestrzennego, harmonijnie wiążącego przeszłość z teraźniejszością, a nawet z przyszłością, dzięki podporządkowaniu projektowanych przedsięwzięć zasadzie zrównoważonego rozwoju, co jednak nie oznacza pomijania także innych kwestii, tym bardziej że zdecydowana większość podejmowanych działań w mniejszym bądź większym stopniu oddziałuje na ten ład. Chodzi zatem nie tylko o ochronę zabytków, ale także o ochronę środowiska, a w konsekwencji ochronę zdrowia, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności nieruchomości, potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa czy też potrzeb interesu społecznego, zwłaszcza inwestycyjnych, które przyczyniają się do poprawy jakości życia. Pogodzenie rustykalizmu z nowoczesnością, a także ochrony zabytków z procesami inwestycyjnymi jest konieczne, by państwo się nie cofało lub nie pozostawało w stanie stagnacji, lecz by następował stały jego rozwój³. Trafnie ujął to S. Tomkowicz, próbując powiązać ze sobą poszanowanie przeszłości i wymagania współczesności: „Czy dlatego, że bronimy zabytków i tej harmonii, którą miastom daje powiew wieków – chcemy zwalczać ducha nowożytnego, głosić krucyatę przeciw zdobyczom postępu? Byłoby to nierozsądnem i próżną robotą. Prąd naturalny powstrzymać się nie da. Wszyscy, nawet najzagorzalsi konserwatyści, pragniemy udogodnień i korzyści, który daje postęp, radujemy się z reform, które przynosi, uważamy je za cenne i pożądane. Chodzi nam o to jedynie, by nie szły w parze z wandalizmem, z obniżeniem poziomu piękna, z zanikiem tradycji, swojskości indywidualizmu. Z jednej strony wchodzi w grę ważne realne względy interesu materialnego, zdrowia, wygody – z drugiej niemniej ważny czynnik idealny, uczuciowy. Troski o to, co piękne, przywiązania do dziedzictwa po przodkach, do tego, co rodzime”⁴. Planowanie przestrzenne stanowi kompromis między przeszłością, teraźniejszością i przyszłością, łączą bowiem spuściznę poprzednich

³ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018, s. 270.

⁴ S. Tomkowicz, *Piękność miast i jej ochrona. Odczyt dr. Stanisława Tomkowicza wygłoszony w Krakowie w dniu 16 marca 1909 r.*, Kraków 1909, s. 20 i n.

użytkowników przestrzeni, zróżnicowanych potrzeb współczesnych dysponentów oraz dobro przyszłych pokoleń⁵.

Nie ulega wątpliwości, że dążenie do zagospodarowywania przestrzeni w sposób nierzadko przypadkowy wiąże się z osłabieniem poszanowania właściwej dla minionych pokoleń potrzeby harmonii i piękna w otoczeniu człowieka. Wszak posiadanie ich to jeden z walnych tytułów do nazwy narodu cywilizowanego, to metryka naszej starej kultury⁶. Często jednak o tym się zapomina albo w imię partykularnych interesów nie chce pamiętać. Tymczasem brak wizji zagospodarowania przestrzeni, a w konsekwencji zgoda na niekontrolowane procesy urbanizacyjne, powoduje nie tylko szkody w krajobrazie historycznym, ale, co gorsza, dehumanizację środowiska miejskiego, nieodwracalny zanik więzów sąsiedzkich i atrofie tradycji⁷. Nieprzemyślane i stosunkowo łatwe „rozlewanie się” miast oraz chaotyczna rozproszona zabudowa niszczy krajobraz kulturowy, więzi społeczne i lokalną tożsamość. Stopniowo zaciera się także granica pomiędzy funkcjami miasta i wsi, która coraz częściej traktowana jest wyłącznie jako położona na uboczu, jednak w pobliżu miasta wygodna i cicha sypialnia, w której człowiek zaledwie pomieszkuję, realizując się w mieście.

Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego to narzędzie pozwalające uporządkować i zapanować nad różnorodnymi procesami, w których dochodzi do zderzenia się potrzeby ochrony zabytków i nowych inwestycji. Zawarte w planach miejscowych przepisy, z reguły o charakterze regulacyjnym, mają na celu rozdysponowanie przestrzeni oraz ustalenie zasad jej zagospodarowania⁸. Chodzi tu oczywiście o wdrożenie i realizowanie przeemyślanej, kompleksowo ujętej, długookresowej i perspektywicznie ukierunkowanej polityki przestrzennej. Nie można bowiem powstrzymać rozwoju, ale można go odpowiednio programować i moderować, a w razie potrzeby, w zależności od okoliczności, korygować.

Z treści art. 4 u.o.z. wynika, że organy administracji publicznej mają podejmować działania w celu zapewnienia m.in. warunków prawnych, umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, a także uwzględniać zadania ochronne w planowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Korespondują z tym postanowienia art. 18 u.o.z., który nakazuje uwzględniać ochronę zabytków i opiekę nad

⁵ K. Ogrodnik, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et Artibus” 2013, nr 2, s. 13.

⁶ S. Tomkowicz, *Znaczenie i zadania inwentaryzacji zabytków w Polsce*, „Ochrona Zabytków Sztuki” 1930–1931, z. 1–4, s. 410.

⁷ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001, s. 80.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 654/12, LEX nr 1248580.

zabytkami przy sporządzaniu i aktualizacji m.in. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji lokalizacyjnych. W koncepcjach, strategiach, analizach, studiach i planach należy uwzględniać krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, określać rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewniać im ochronę przy realizacji inwestycji oraz przywracania ich do jak najlepszego stanu, a także ustalać przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Ponadto art. 19 u.o.z. wskazuje elementy, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w sporządzanych aktach planistycznych, obejmujące ochroną zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków wraz z ich otoczeniem, inne zabytki nieruchome znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków i parki kulturowe.

Rozstrzygnięcia podejmowane w planach miejscowych mają decydujące znaczenie zarówno dla rozwoju całej gminy, jak i dla właściciela pojedynczej nieruchomości, determinując zakres dysponowania przez niego przysługującymi mu prawami. Możliwość urzeczywistnienia określonej wizji polityki przestrzennej, wyrażonej w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wpływa bowiem na wykonywanie prawa własności zabytków nieruchomych, przede wszystkim na skutek możliwości określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu oraz warunków jego zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Przyjęte rozwiązanie skutkuje ograniczeniem bądź wręcz wyłączeniem określonych sposobów wykonywania prawa własności względem zabytków nieruchomych, zwłaszcza w zakresie korzystania z nieruchomości oraz rozporządzania nieruchomością. Nie budzi wątpliwości, że w wyniku uchwalenia planu miejscowego można pozbawić władających gruntami prawa ich zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.) albo taką możliwość ograniczyć, wykluczając lokalizowanie na danym terenie zabudowy określonego rodzaju (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) bądź określając dopuszczalne warunki, zasady i standardy jej kształtowania (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Ostatecznie można również pozbawić właściciela możliwości korzystania z nieruchomości poprzez przeznaczenie jej na cel publiczny⁹. Realizacja określonej polityki przestrzennej zawsze wymagała korzystania z instytucji wyłączenia, która stanowi konieczny instrument realizacji przez władze publiczne zadań publicznych leżących we wspólnym interesie; w tym zakresie nic się nie zmieniło.

⁹ M. Szewczyk, *Część trzecia. Rozdział V. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś (red.), Warszawa 2019, s. 339.

Z kolei ograniczenia w zakresie rozporządzania nieruchomością prowadzą się przede wszystkim do ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.) oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym zwłaszcza takich jak intensywność zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), a także do określania poszczególnych zasad oraz warunków scalania i podziałów nieruchomości, co również obejmuje upoważnienie do narzucania właścicielom nieruchomości – w ograniczonym ustawowo zakresie – podziałów na działki budowlane¹⁰. Należy podkreślić, że bezwzględne przyznawanie pierwszeństwa prawu własności, obejmujące także prawo do dowolnego zagospodarowania nieruchomości, nie znajduje uzasadnienia w kontekście zmieniających się coraz wyższych oczekiwań społecznych, w tym prawa do środowiska, prawa do mieszkania w przestrzeni uporządkowanej i odpowiednio zagospodarowanej, czyli do dobrej przestrzeni, uwzględniającej założenia troski o dobro wspólne. W konsekwencji prowadziłoby to do nadania dobru wspólnemu miejsca podrzędnego względem prawa własności, co nie znajduje podstaw konstytucyjnych i pozostaje w sprzeczności ze społeczną naturą człowieka.

W odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz tych, które wchodzą w skład parków kulturowych, prawodawca wprowadził także obowiązek właściwego zagospodarowania ich otoczenia. Uwzględnienie wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., polega bowiem na właściwym zagospodarowaniu przestrzeni sąsiadującej z obiektami lub terenami stanowiącymi jej przedmiot. W konsekwencji ochroną objęty jest nie tylko zabytek, ale również sąsiedztwo mające znaczący wpływ na jego wygląd. Niewątpliwie otoczenie zabytku oddziałuje na jego atrakcyjność, sposób postrzegania oraz walory krajobrazowe i wartość kulturową. W tym kontekście można powiedzieć, że zabytki nieruchome, z uwagi na swoją funkcję, stanowią punkt odniesienia dla zagospodarowywania przestrzeni i gwarancję ładu przestrzennego. Nie można nie zauważyć, że gwarancje prawne, przy świadomości wartości zabytków nieruchomych wraz z ich otoczeniem, oraz dobrą wolą władz publicznych dają szansę urzeczywistnienia postulatu, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku. Wszak sposób zagospodarowania przestrzeni jest wyrazem postrzegania dobra wspólnego i kultury społeczeństwa.

Lokalny prawodawca może więc przesądzać nie tylko o sposobie i warunkach gospodarowania przestrzenią jako taką, ale także o gospodarowaniu w przestrzeni. Ostatecznie to on określa sposób, w jaki właściciel zabytku nieruchomego będzie mógł z niego korzystać i nim rozporządzać.

¹⁰ Tamże, s. 341.

Tym samym odpowiedzialność za kształt przestrzeni publicznej, zwłaszcza takiej, w której zlokalizowane są zabytki nieruchome, w pierwszej kolejności spoczywa właśnie na gminie. W interesie gminy leży zatem kompleksowe uregulowanie sposobu zagospodarowania tego rodzaju nieruchomości, gdyż od tego będzie zależeć nie tylko estetyka przestrzeni publicznej, ale także zapewnienie ładu, porządku i pewności prawnej właścicielom zabytków, właścicielom nieruchomości graniczących z nieruchomościami, na których posadowione są zabytki, oraz potencjalnym inwestorom. Obecne regulacje prawne nie rozwiązują jednak zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej, a wręcz przeciwnie – wzmacniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują utratę cennych przyrodniczo terenów w miastach i w ich otoczeniu, stwarzają bariery dla inwestycji publicznych i prywatnych oraz prowadzenia kompleksowych operacji urbanistycznych o dużej skali. To wszystko powoduje ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach, w tym na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych oraz na terenach znajdujących się w strefach konserwatorskich¹¹.

Szczególnie negatywnym zjawiskiem jest rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej. Efektem tego jest postępująca degradacja krajobrazu kulturowego i obniżanie się jego jakości. Powszechny dziś wydaje się brak nie tylko troski o jakość tego krajobrazu, ale też świadomości jego znaczenia jako elementu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, kształtującego tożsamość narodową. Chaotyczna zabudowa oraz architektura, oderwana od lokalnego kontekstu kulturowego, nieodwracalnie zmieniają typowe dla regionów Polski krajobrazy, prowadząc do ich unifikacji. Najlepszym tego przykładem są zmiany tradycyjnego krajobrazu Podhala, przede wszystkim Zakopanego i jego okolic, które ulegają stopniowemu zanikaniu przez niekontrolowaną zabudowę terenów otwartych i nieograniczoną różnorodność form architektury bardzo słabo albo w ogóle niezwiązanych z jego kulturą¹². Tymczasem przestrzeń, jak również będący jego częścią krajobraz kulturowy, są dobrem wspólnym i ich zachowanie w możliwie najmniej zmienionym kształcie leży w interesie publicznym. Zagospodarowanie przestrzeni wymaga zatem redefinicji wolności i prawa własności, które nie mogą sprowadzać się wyłącznie do przedkładania własnych interesów nad dobro wspólne, co wynika ze społecznej natury człowieka. Ostatecznie bowiem każdy jest beneficjentem tego, co składa się na dobro wspólne, a zatem od-

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa 2017, s. 10.

¹² D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 40.

powiednio uporządkowanej przestrzeni i znajdujących się w niej zabytków, które w imię solidarności międzypokoleniowej powinny zostać przekazane przyszłym pokoleniom, by i te mogły się nimi cieszyć i z nich korzystać w miarę możliwości w jednakowym zakresie co poprzedzające je pokolenia. Tymczasem priorytetowo traktowane prawo własności stanowi przyczynę dowolnego gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni. Ze względów ideologicznych i w konsekwencji doktrynalnych zasadą stała się wolność zabudowy, zaś wszelkie jej ograniczenia muszą być umocowane ustawowo, wobec czego interes publiczny, wyrażający się w racjonalnym i zrównoważonym zagospodarowaniu przestrzeni, ustępuje miejsca prawu własności¹³.

W kontekście zagospodarowywania przestrzeni można powiedzieć, że własność prywatna ma publiczną naturę. Współcześnie żadne prywatne przedsięwzięcia realizowane w przestrzeni nie są obojętne dla innych jej użytkowników. Przestrzeń jako dobro wspólne jest sprawą publiczną, pomimo tego, że dana nieruchomość stanowi własność prywatną. W związku z tym niezbędna wydaje się zmiana sposobu myślenia o gospodarowaniu przestrzenią. Potrzebne jest spojrzenie na przestrzeń jako dobro publiczne, mające przede wszystkim zapewnić przyjazne warunki życia dla lokalnej społeczności oraz spełnić odpowiednie wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jako nadrzędne należy traktować gospodarowanie przestrzenią publiczną w stosunku to zaspakajania partykularnych interesów, gdyż tylko takie podejście może zagwarantować zrównoważony rozwój¹⁴ i osiągnięcie celów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

¹³ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 14.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa 2017, s. 12.

Zakończenie

Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będąca przedmiotem niniejszego opracowania, ukazuje bogactwo i różnorodność związanych z nią problemów. Koncepcja ochrony zabytków w planach miejscowych, chociaż zasadna i trafna w swoich założeniach, nie spełnia pokładanych w niej oczekiwań. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy wskazać na długotrwałą, skomplikowaną i przede wszystkim kosztowną procedurę planistyczną, która dla wielu gmin stanowi poważne wyzwanie organizacyjne i finansowe, trudne do pokonania. W konsekwencji polityka przestrzenna wielu gmin albo nie została zdefiniowana, albo nie jest realizowana. Istniejący stan godzi w zabytki nieruchome, które na skutek konieczności realizacji nowych inwestycji traktowane są jako przeszkoda stojąca na drodze do poprawy jakości ludzkiego życia.

Zagadnienia dotyczące ochrony zabytków przez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nabierają nowego znaczenia w kontekście gwałtownie postępującej dewastacji przestrzeni publicznej. Brak przemyślanej, adekwatnej do lokalnych warunków, perspektywicznie ukierunkowanej i konsekwentnie realizowanej polityki przestrzennej powoduje, że działania inwestycyjne realizowane są na podstawie jednostkowych, nieskoordynowanych ze sobą, mających przypadkowy charakter decyzji lokalizacyjnych. Co więcej, decyzje te, pomyślane pierwotnie jako wyjątek od kompleksowego zagospodarowywania przestrzeni, stały się standardowym trybem lokalizowania w nich kolejnych inwestycji. To z kolei prowadzi do zagospodarowywania przestrzeni w sposób chaotyczny, bez żadnej ogólniejszej wizji uwzględniającej dobro wspólne mieszkańców

bliższej i dalszej okolicy, sąsiadującej z nową inwestycją. W majestacie prawa następuje więc często nieodwracalna dewastacja przestrzeni publicznej. Łatwość uzyskania decyzji lokalizacyjnych przynosi tylko pozorne profity. Oparcie procesu inwestycyjnego na decyzjach lokalizacyjnych prowadzi do niekontrolowanej urbanizacji, przynoszącej wymierne straty ekonomiczne oraz powodującej nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej. Rozprzestrzenianie się miast i rozproszona zabudowa gmin podmiejskich prowadzi do zmiany funkcji tych terenów, sprzyja niszczeniu krajobrazu kulturowego i naturalnego, pogarsza warunki życia, niszczy więzi społeczne i lokalną tożsamość. Brak koncepcji zagospodarowania przestrzennego osłabia konkurencyjność miast i odstrasza strategicznych inwestorów¹. Realizowanie inwestycji na podstawie decyzji lokalizacyjnych stanowi główną przyczynę rozpraszania zabudowy i chaosu architektonicznego, co w konsekwencji prowadzi do utrwalania nieładu przestrzennego i powszechnej brzydoty, która niestety stała się już normą. W konsekwencji stan polskiej przestrzeni publicznej jest dokładnym zaprzeczeniem ładu i spójności, o których stanowi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawo większości państw Unii Europejskiej; materialny kształt naszej przestrzeni publicznej odślania chaos pojęciowy, upadek obyczajów prawnych i zanik poczucia piękna². Tego rodzaju zjawiska są niepożądane ze względów społecznych i ekonomicznych, a także ignorują potrzebę ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu kulturowego. Co więcej, prowadzą do rozbicia systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Źródłem chaosu w gospodarowaniu przestrzenią stał się okres transformacji ustrojowej, kiedy w odpowiedzi na lata doświadczeń gospodarki centralnie planowanej odrzucono koncepcję planowania gospodarczego, jednocześnie znacznie redukując system planowania przestrzennego. Sprzyjało temu wzmocnienie ochrony prawa własności prywatnej i upodmiotowienie samorządu terytorialnego, wspierającego realizację indywidualnych interesów i potrzeb jego mieszkańców. Przejawem odrzucenia ograniczeń planistycznych było wprowadzenie możliwości lokalizacji inwestycji prywatnych na podstawie decyzji administracyjnej. Zniesiony został obowiązek sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co z czasem doprowadziło do rozwiązania gminnych służb planistycznych. To wszystko spowodowało ograniczenie możliwości wpływania na uporządkowane zagospodarowanie przestrzeni i ochronę interesu publicznego. W dodatku, na skutek przyjętych wówczas uregulowań, z dniem 1 stycznia 2004 r. utraciły moc wszystkie miejscowe plany zagospodarowania prze-

¹ J. Tokajuk, *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 475–476.

² C. Bielecki, *Chaos i zgiełk*, „Rzeczpospolita” z 14–15 stycznia 2012 r., s. P18.

strzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. W wielu miejscach doprowadziło to do przerwania ciągłości planowania i zabudowy terenów zarezerwowanych wcześniej na różnorodne inwestycje celu publicznego³.

Uporządkowaniu kwestii zagospodarowania przestrzennego nie sprzyja obowiązujące prawo, które zakłada fakultatywność uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji ich uchwalanie pozostawiono uznaniu władz gminy, które mogą swobodnie decydować, czy objąć swoje terytorium planem miejscowym czy nie, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Gminy jednak nie są zainteresowane sporządzaniem planów miejscowych. Przyczyn tego stanu rzeczy jest co najmniej kilka. Po pierwsze, nie mają one jednoznacznie sprecyzowanej własnej polityki rozwoju. Po drugie, decyzje lokalizacyjne pozostawiają władzom gminy pewną swobodę i wygodną w niektórych sytuacjach uznaniowość co do regulowania nimi sposobu zagospodarowywania przestrzeni. Po trzecie wreszcie, sporządzenie planów miejscowych jest kosztowne i czasochłonne, a i ich skutki finansowe dla budżetu gminy dotkliwe⁴.

Władze gmin nie chcą pozbawiać się wpływu na inwestycje realizowane na podległym sobie terytorium. Chcą swobodnie decydować o działaniach wszelkich podmiotów, kierując się wyłącznie uznaniem. Konsekwencje tego typu praktyk dla przestrzeni publicznej są bardzo negatywne, prowadzą do dominacji władzy urzędniczej, kierowania się przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kryteriami pozamerytorycznymi, chaosu inwestycyjnego i przestrzennego, patologicznych zjawisk i praktyk korupcyjnych, zmniejszenia wpływów do budżetu poprzez ograniczenie sprzedaży mienia i innych dochodów budżetowych (podatki i opłaty, renta planistyczna), wydłużenia czasu realizacji wszelkich procesów inwestycyjnych⁵.

Do barier, które powstrzymują uchwalanie planów miejscowych, należą przede wszystkim przede wysokie koszty, które obciążają budżet gminny, oraz stosunkowo długi czas trwania procedury planistycznej. Skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego można podzielić na dwie kategorie. Do pierwszej można zaliczyć bezpośrednie wydatki związane ze sporządzeniem planu miejscowego: koszty wypłaty odszkodowań, wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne czy spadek wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Drugą kategorię stanowią pośrednie skutki finansowe, które pojawiają się w dalszej perspektywie czasowej i związane są z budową niezbędnej infrastruktury technicznej (koszty nakładów

³ D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 39.

⁴ J. Tokajuk, *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 478.

⁵ D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 54.

inwestycyjnych oraz przychody z tytułu opłat adiacenckich), z wpływami z tytułu podatków i opłat lokalnych, wpływami z tytułu udziałów gminy w podatkach dochodowych czy zmniejszaniem lub wzrostem lokalnej stopy bezrobocia (realizacja nowych lub ograniczenie inwestycji na terenie objętym planem miejscowym)⁶.

Należy podkreślić, że wydatki poniesione na uchwalenie planu miejscowego traktować trzeba jednak w kategoriach nie tylko *stricto* przestrzennych, lecz także inwestycyjnych, o określonej, atrakcyjnej stopie zwrotu. Dzięki wykorzystaniu tego instrumentu gmina osiąga nie tylko uporządkowanie przestrzeni, ale otrzymuje np. możliwość efektywnej sprzedaży mienia gminnego, którego cena uzależniona jest w istotnym stopniu od przeznaczenia terenu określonego w planie miejscowym, co daje możliwość zwiększenia wpływów do budżetu gminnego. Poza tym gmina zyskuje możliwość prowadzenia aktywnych działań z obszaru marketingu terytorialnego, promocji gospodarczej, a więc kształtowania i pozycjonowania ofert inwestycyjnych i docelowo pozyskania inwestorów, którzy zagwarantują korzyści dla lokalnych społeczności, realizując wcześniej zaplanowane inwestycje (wzrost miejsc pracy, wpływy podatkowe do budżetu gminnego itd.). Ponadto uchwalenie planu miejscowego pozwala skrócić proces przygotowania inwestycji, co jest również istotnym czynnikiem z punktu widzenia rozwoju gminy⁷.

Dbałość o ład przestrzenny jest jednym z zadań własnych gminy, realizowanych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.). Przyjęte rozwiązanie znajduje potwierdzenie w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., według którego kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Oznacza to, że podstawą zagospodarowania przestrzeni jest studium określające ogólną wizję i kierunki działania władz gminnych, które powinny znaleźć swoje potwierdzenie w akcie wykonawczym, jakim jest plan miejscowy. Jego brak powoduje, że określona w studium koncepcja polityki przestrzennej zostaje zdeorganizowana. To prowadzi z kolei do jej kształtowania w oparciu o decyzje lokalizacyjne podejmowane *ad hoc*, prowadzące do zagospodarowywania przestrzeni w sposób przypadkowy, fragmentaryczny, bez uwzględnienia wpływu decyzji lokalizacyjnych na kompleksowe i spójne zorganizowanie określonej przestrzeni. Brak dbałości o ład przestrzenny stanowi przykład niewywiązywania się władzy publicznej z tego

⁶ E. Czekiel-Świtalska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalania*, „Przestrzeń i Forma” 2005, nr 1, s. 90–91.

⁷ D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 54.

obowiązku, który ciąży na niej z punktu widzenia nie tylko pokoleń żyjących obecnie, ale także i przyszłych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dzisiaj podejmowane rozstrzygnięcia urbanistyczne – także te polegające w istocie na powstrzymywaniu się od rozstrzygnięć generalnych i produkowaniu decyzji powielających na zasadzie „dobrego sąsiedztwa”, dotychczasowe zaniechania i błędy – określają warunki życia w przestrzeni publicznej na wiele dziesiątków lat⁸. To zaś ma już wymiar ponadlokalny, gdyż determinuje nie tylko sposób zorganizowania i możliwości wykorzystania danej przestrzeni w przyszłości, ale także oddziałuje na jej wygląd i w konsekwencji przesądza o jej atrakcyjności i zdolności przyciągania.

Władze gminne muszą zatem uświadomić sobie, że chociaż podejmowane przez nie rozstrzygnięcia obowiązują na podległym im terytorium, to jednak konsekwencje owych decyzji mają znacznie większy zasięg. Stąd też podejmując określone rozstrzygnięcia, władze gminne nie mogą kierować się tylko interesem wspólnoty gminnej, który pozostając niewątpliwie w centrum zainteresowania, musi uwzględniać interes ogólny, i to nie tylko obecnych, ale także przyszłych pokoleń. Samorząd terytorialny nie prowadzi bowiem własnej, całkowicie autonomicznej polityki oderwanej od polityki ogólnokrajowej, gdyż nie jest bytem istniejącym niezależnie od państwa. Jego istnienie wynika z woli państwa, które wyposaża go w zdolność do realizacji zadań publicznych o wyraźnie określonym zakresie⁹. Samorząd terytorialny jest częścią systemu politycznego państwa i tak jak każdy podlega regułom przez nie ustalonym. Decentralizacja zadań publicznych nie prowadzi do całkowitego wyzbycia się przez państwo odpowiedzialności za zadania przekazane samorządowi terytorialnemu do realizacji. Przyjmując zatem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, władze gminy muszą uwzględniać założenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, a także plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Normy kształtujące ład przestrzenny – tworząc hierarchicznie uporządkowany system planowania przestrzennego – nie mogą być ze sobą sprzeczne. Dlatego też normy stojące na niższym szczeblu w hierarchii norm kształtujących ład przestrzenny muszą być zgodne z normami zajmującymi wyższe miejsce w owej hierarchii. W konsekwencji normy kształtujące ład przestrzenny wynikające z planu miejscowego powinny konkretyzować normy wynikające z aktów planistycznych wyższego rzędu i dostosowywać je do miejscowych warun-

⁸ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 189.

⁹ P. Dobosz, *Komentarz do art. 6, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 158.

ków, potrzeb i oczekiwań wspólnoty lokalnej oraz możliwości, głównie finansowych, władz gminnych.

Dbałość o ład przestrzenny ma na celu przede wszystkim uzyskanie harmonijnie skomponowanego krajobrazu przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej. Cel ten jest realizowany m.in. przez ograniczenie uprawnień jednostki, w tym ograniczenie prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości. Możliwości inwestycyjne jednostki w znacznym stopniu determinowane są rozstrzygnięciami administracji publicznej w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu¹⁰. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), ograniczając przez to prawo własności. Innymi słowy, konkretyzują treść tego prawa w odniesieniu do danych nieruchomości objętych aktem planistycznym¹¹. Niemniej jednak, zgodnie z koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p., władzom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone inwestycje nawet wbrew woli właścicieli. W pojęciu władztwa planistycznego mieszczą się bowiem wprowadzone przez plany miejscowe ograniczenia prawa własności. Zainteresowane podmioty nie mogą więc oczekiwać, że rada gminy nie będzie korzystała z przysługujących jej uprawnień, lecz dostosuje się do żądań właścicieli nieruchomości, znajdujących się na obszarze objętym planem miejscowym lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie¹².

Konflikt interesu publicznego oraz interesów indywidualnych jest nieunikniony. U jego podstaw znajdują się odmienne cele i koncepcje związane ze sposobem przeznaczenia danej nieruchomości, sposobu jej zagospodarowania i warunków zabudowy. Nierzadko wola właściciela nieruchomości musi ustąpić przed koniecznością ochrony zabytku i jego otoczenia. Ochrona taka nie jest bowiem sprawą prywatną, ale wspólną. Inaczej mówiąc, wola jednostki zostaje zastąpiona nakazem troski o interes publiczny, leżący zarówno w interesie obecnych, jak i przyszłych pokoleń z uwagi na ochronę wartości, które je konstytuują, są wyrazem wdzięczności przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu polskiego i ogólnoludzkich wartościach, i zobowiązaniem do tego, by kierując się solidaryzmem międzypokoleniowym, przekazać przyszłym pokoleniom wszystko,

¹⁰ K. Małysa-Sulińska, *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 9, s. 55.

¹¹ A. Chorążewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 54.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 418/18, LEX nr 2571143.

co cenne z ponadtysiącletniego dorobku. Nie chodzi przy tym wyłącznie o te wytwory kultury materialnej, które mają wartość historyczną, artystyczną lub naukową dla całego narodu, ale także o te istotne dla wspólnoty lokalnej. W takim przypadku ciężar zapewnienia ochrony w pierwszej kolejności spoczywa na władzach gminnych. To ich zadaniem jest takie wyważenie interesów publicznego i interesów indywidualnych, by w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty gminnej, przy jak najmniejszym naruszeniu prawa właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności ustaleniami planu miejscowego uzasadnia tylko cel publiczny, i to pod warunkiem, że innego bardziej optymalnego rozwiązania nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie jest bowiem nieograniczone, nie oznacza zupełnej swobody i dowolności w ustalaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania danego terenu, musi uwzględniać prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.)¹³.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić konieczność uporządkowania procesów zabudowy i kształtowania przestrzeni w oparciu o zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Narzędziem służącym do osiągnięcia tych celów są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które określają przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania przestrzeni w interesie publicznym. Pieczołowicie opracowane potrzebne są w szczególności dla obszarów metropolitalnych, wielkich miast i ich dzielnic, terenów podmiejskich jako nowych obszarów urbanizacji, regionów rekreacyjno-turystycznych, stref przyległych do dróg, a także terenów tworzących drobnoziarnistą strukturę osadnictwa¹⁴. Dzięki temu możliwe będzie zracjonalizowanie procesów inwestycyjnych i powstrzymanie procesu dewastacji przestrzeni publicznej. Przyjęcie planów miejscowych ułatwi także inwestowanie z uwzględnieniem poszanowania zabytków nieruchomych wraz z otaczającą je przestrzenią. Powiązanie konieczności ochrony zabytków oraz lokalizowania w przestrzeni nowych inwestycji stanowi najlepszą gwarancję sukcesu. Przeobrażanie się przestrzeni na skutek procesów inwestycyjnych jest zjawiskiem nieuniknionym, ponieważ rozwojowi powstrzymać się nie da. Przeobrażenia te nie mogą jednak dokonywać się kosztem zabytków nieruchomych i przestrzeni publicznej. Zabytki są nie tylko czynnikami kształtującymi tożsamość człowieka, wiążącymi go z określonym terytorium, ale stanowią także nośniki określonych wartości oraz pamięci o ludziach, miejscach, wydarzeniach, a także dorobku nauki,

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX nr 591997.

¹⁴ J. Tokajuk, *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 478.

kultury oraz sztuki. Zachowane i należycie pielęgnowane wyróżniają obszar gminy i przesądza o jej atrakcyjności, także inwestycyjnej.

W kontekście obowiązujących przepisów należy również zwrócić uwagę na wątpliwości związane z definicją zabytku, która została sformułowana w sposób ocenny. Prawodawca ciężar dostrzeżenia wartości danego obiektu przeniósł na jego właściciela lub użytkownika. Stworzona przez niego wizja ochrony zabytków opiera się na zasadzie współdziałania władz publicznych i dysponentów zabytków, którzy są świadomi posiadanej przez nich wartości. Koncepcja świadomego dysponenta zabytku chyba jednak nazbyt optymistycznie zakłada, że będzie on posiadał odpowiednią wiedzę oraz chęci do określenia wartości obiektu, który znajduje się w jego dyspozycji. Konieczność samodzielnego ustalenia, czy przedmiot jego własności lub posiadania jest zabytkiem, czy nim nie jest, w świetle braku odpowiedniej wiedzy, umiejętności czy chęci dokonania takiej oceny, a także subiektywnego odczuwania piękna stawia pod znakiem zapytania efektywność przyjętych rozwiązań.

Podsumowując zatem, należy postulować wprowadzenie obligatoryjności uchwalania planów miejscowych, co wyeliminowałoby zjawisko narastającego chaosu funkcjonalnego i wizualnego oraz zagospodarowywania przestrzeni w sposób przypadkowy, w oparciu o decyzje lokalizacyjne, co stało się przyczyną rozpadu systemu planowania przestrzennego. Tymczasem system ów powinien stanowić naturalne uzupełnienie i wsparcie dla systemu ochrony zabytków. Niestety jednak, plany miejscowe wciąż pokrywają niewielką część obszarów zurbanizowanych, co ułatwia presję na przekształcanie lub likwidację budownictwa zabytkowego i tradycyjnego, znajdującego się na obszarach interesujących pod względem inwestycyjnym¹⁵. W związku z powyższym poprzez odpowiednie działania legislacyjne należy dążyć do wyeliminowania decyzji lokalizacyjnych jako formy zagospodarowywania przestrzeni, do zmotywowania gmin do sporządzenia planów miejscowych, przede wszystkim dla obszarów rozwojowych, oraz planów zakazujących zabudowy na obszarach nieprzeznaczonych do zabudowy. Same plany zaś powinny być sporządzane w oparciu o możliwie uproszczoną procedurę¹⁶, która nie generowałaby kosztów zniechęcających do uporządkowania za ich pomocą gminnej przestrzeni publicznej z poszanowaniem znajdujących się w niej zabytków. Poprawa sytuacji wymaga jednak nie tylko zmian legislacyjnych. Konieczne jest także podjęcie działań edukacyjnych, zmierzających do zwiększenia świadomości i poczucia odpowiedzialności za wszystko to, co w przestrzeni publicznej godne ochrony.

¹⁵ B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011, s. 8.

¹⁶ J. Tokajuk, *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 478.

Summary

There are no limits to creative abilities of the thinking human being. Guided by reason and the desire to pursue one's own interests, humans influence the environment in which they live, making either temporary modifications or permanent changes in it, and arranging it according to their own needs and expectations. Such actions often remain in opposition to the goals of the community of which they are an integral part. Balancing individual (private) and community (public) interests is one of the basic functions of spatial planning. The conflict of interest is particularly evident in relation to the manner and scope of use and development of real estate, especially those on which historic buildings are located. It is in the public interest to guard and preserve all that makes up national heritage, including monuments that act as guardians of memory, document the history of a given nation and its relationship with a given territory, testify to the greatness of the nation and distinguish it from others. Monuments of the past are a great national treasure; they serve almost as diplomas of nobility and documents of spiritual aristocracy, which is the basis for grading in the hierarchy of nations and states¹. It is not surprising, therefore, that there is a need to provide them with special protection and care, the more so because due to the particular geopolitical location of Poland and the related historical tragedies, their number has steadily decreased over the centuries, whether as a result of destructive wars, mass looting, change of use or deliberate

¹ S. Tomkowicz, *Reforma konserwatorstwa zabytków sztuki w Galicyi przez Stanisława Totkowicza*. Print from „Przegląd Powszechny”, Kraków 1886, vol. 9, p. 3.

planned annihilation of everything that testified to the greatness of the nation and the wealth of the state that became the target of such activities. What is left of this enormous wealth of past generations, which is a testimony to the over one thousand years of achievements of the Polish Nation, requires special treatment, not only because of the needs of present but also future generations. Generations will be changing, what will remain sacred though is the memory of their ancestors; the memory of all that has been experienced, and of all that is worth being transferred to children, grandchildren and great-grandchildren.

Monuments are identified by referring to the evaluation criteria connected with artistic, cultural and historical value, which, being vague, makes such a definition adaptable to the changing canons of art and, consequently, allows it to function in the legal system for a long time². Values characterizing the monument may occur together or individually; it is important, however, that they exist in such intensity that the preservation of the given building is justified from the point of view of public interest. In the current legal system, it is assumed that effective protection of monuments is possible only as a result of cooperation of specialized public administration bodies and holders of monuments, who are conscious of their value and significance. The concept of conscious holders of monuments probably too optimistically assumes that they will have the appropriate knowledge and willingness to determine the value and significance of the monument at their disposal, and, as a consequence, will be willing to submit to the restrictions resulting from the recognition of the building as a monument. The adopted solution does not guarantee legal security, from which stems the principle of protection of trust in the state and its law, which in turn requires that the law be of a specific and understandable nature so that its addressees can properly interpret and apply it. Consequently, it is not surprising that the general stock of monuments located on Polish territory has not been recognized yet.

The role of monuments cannot be overestimated; they not only shape a person's identity, binding them to a specific territory, but also serve as carriers of specific values and memories of people, places, events, as well as achievements of science, culture and art. The protection of what remains of the old times is an attempt to save one's identity, and the result of a need to have places that become reference points in an increasingly transformed reality³. This is of particular importance due to the fact that monuments are an integral part of human surroundings, which are constantly changing. A monument cannot be isolated from this environment and thus become

² A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, p. 311.

³ Ł. Woźniak, *Znaczenie architektonicznego i urbanistycznego dziedzictwa dla społeczeństwa*, [in:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozenia (eds.), Kraków 2018, p. 281.

a useless value, sometimes even inhibiting the natural processes related to the shaping and development of new areas of space. These processes are inevitable and only skilful integration of the issues of protection of monuments into them gives a chance to save them and pass them to deposit on to future generations.

From the perspective of the protection of monuments, it should be clearly emphasized that without taking into account spatial connections, physiographic features, or locally preserved manners of organising traffic and economic systems, individual protection of monuments is currently doomed to failure, regardless of technical means and expenditure on conservation work⁴. Caring for space where all human activities materialize and where generations come together through the material products of their activity stems from the rational belief that it is a limited good. This means that all human activity must be thought out and planned. Moreover, space users must take into account not only their own interest, but also the interest of the community in which they live, and, what is more, the interests of not only current but also future space users. The more so that the material products of human activity are not merely contained in the past, but are constantly used and undergo constant transformations in the present, with each generation defining from scratch what it considers to be worthy of protection and preservation. Spatial planning is a typical activity for a human being as a thinking being that strives to order and organize the surrounding reality in a way that ensures optimal living conditions. This concerns both individual and collective ventures, as not only individuals but also state authorities, private entrepreneurs and international corporations are involved in the planning process. Planning includes determining the goal one wants to achieve, as well as indicating the method and means of achieving it. It follows thus that planning is a purposeful, orderly, future-oriented and consistently implemented activity. Formation and development of space is based on the principles of ensuring and protecting spatial order and sustainable development. Spatial order is not so much a category of aesthetics as rather a form of organization of life. In turn, sustainable development requires that human activities be considered in a broader social, temporal, environmental and spatial perspective.

The concern for the formation and development of space has been first entrusted to communes, which are the basic unit of local government. The basic purpose of using the structure of local government in the legal order of a democratic state is to legitimize a mosaic of particular interests (such as local and regional ones) and to ensure that these diverse interests are

⁴ J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, p. 289.

taken into account in the decision-making processes of public administration⁵. Through local government units, their inhabitants have been included in activities for the common good. Commune self-government, when making specific decisions, cannot, however, be guided only by the interest of the local community, which, while remaining undoubtedly in the centre of attention, must, however, take into account the general interest, not only of current but also future generations. Local government does not run its own policy which is completely autonomous and detached from state-wide policy, because it does not constitute a body existing independent of the state. Local government exists only because it is the will of the state; it does not derive its own legal existence by its will, but by the will of the state, which equips it with the ability to carry out public tasks with a clearly defined scope⁶. This means that it is part of the political system of the state and, like every element of it, is subject to the rules set by the state.

Local spatial development plans, which are an act of local law, are the tool for shaping and developing the space. Local spatial development plans determine the purpose of an area, the distribution of public-purpose investment, and the ways and conditions of land and building development. The adoption of local development plans has been left to the discretion of the commune authorities, which can freely decide whether to include their territory in a local development plan or not, and if so, to what extent. Spatial planning is a complex process that involves many important issues that relate not only to communes exercising their planning power, being a manifestation of the empowerment of the commune, but are also connected with the protection of property rights, land development rights resulting from ownership of the property title, as well as rational, future-oriented balancing of public interest and individual interests.

The local spatial development plan is undoubtedly one of the ways of determining the realization of property rights to real estate, including historic real estate. The significance of the local plan for custody of the monument is related to the fact that its stipulations may form the basis of governing decisions in terms of conservation supervision. As a consequence of adopting the local plan, the owner of a property has the right to freely develop it, unless otherwise stated in the local development plan. In other words, the local development plan does not decide about the subjective scope, but rather the objective scope of using the real estate⁷. The adopted solution

⁵ W. Kisiel, *Komentarz do art. 1*, [in:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (ed.), Warszawa 2013, p. 44.

⁶ P. Dobosz, *Komentarz do art. 6*, [in:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (ed.), Warszawa 2013, p. 158.

⁷ Judgement of the Provincial Administrative Court in Gdańsk of October 29, 2008, II SA/Gd 799/07, LEX No. 511480.

is necessary to counteract the tendencies of privatization of public space resulting from the absolute treatment of property rights. Space as such is a public matter, although its individual fragments may constitute private property. As a consequence, public authorities always have the right and obligation to arrange the space in such a way that all indispensable aspects of public interest are taken into account. This means that the legislator has the natural right to limit the scope of property rights, the limits of which, however, are determined by the principle of proportionality⁸.

Despite the fact that local plans create the basis for organizing space and reconciling public and individual interests, communes and municipalities are not particularly interested in them. There are at least several reasons for this. First of all, it is because they do not have a clearly defined development policy of their own. Secondly, decisions on development conditions leave commune authorities a margin of freedom and discretion. Thirdly, drawing up local development plans is costly and time consuming, and their financial consequences for the commune budget are severe⁹.

However, spatial policy, which translates into local development plans, should be future-oriented and consistently implemented and be adequate to local conditions. The lack of a uniform policy in this respect means that investment activities are carried out on the basis of individual, uncoordinated, often accidental location decisions, treating space in a selective way. This provision, originally conceived as an exception, has become a standard investment implementation mode. This, in turn, leads to spatial development in a chaotic manner, without any more general vision taking into account the common good of the inhabitants living in the immediate vicinity and more distant neighbourhood adjacent to the new investment. Due to such ad hoc decisions, irreversible devastation of public space often occurs in the majesty of law.

Lack of care for the spatial order is an example of public authority failing to comply with its duty, which is imposed on it not only by the generations living today, but also in the future. There is no doubt that today's decisions concerning urban planning – including those essentially consisting in abstaining from comprehensive solutions and producing decisions that duplicate previous omissions and errors – determine the living conditions in public space for many decades or even hundreds of years¹⁰. Unfortunately, however, current legal regulations do not solve the fundamental problems

⁸ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, p. 150.

⁹ J. Tokajuk, *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, no. 16, p. 478.

¹⁰ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, p. 189.

of spatial management. On the contrary, they reinforce adverse phenomena while blocking many opportunities for development above all in urban areas, favouring urban sprawl and extensive use of space, causing losses of valuable natural areas in cities and their surroundings, creating barriers to public and private investments, as well as hindering the modernization of cities and shaping public spaces or conducting comprehensive large-scale urban transformations¹¹.

The book deals with a narrow issue – the protection of monuments in the local spatial development plan, which makes it possible to protect what is most valuable and is the reason for pride in the achievements of past generations, and which also helps to organize the surrounding space while eliminating randomness and the introduction of buildings that would disturb it¹². The purpose of the book is to present the conflict of public interest and individual interests as to how to use space treated as a common good, and to show the relationship between the protection of monuments and the protection of space, which determines their mutual attractiveness; the book also aims to emphasize the need to protect immovable monuments in the context of inevitable development of our civilization and the consequent change in the manner perception and development of space, as well as to systematise concepts related to the protection of monuments and the formation of spatial policy by the commune government. A special role in this respect is played by the local spatial development plan, which is the basic instrument under public law of the commune's spatial policy. The issue outlined in the title of the book, while being constantly valid, is part of the public discussion on spatial policy shaped at the local and national level and the search for solutions aimed at reconciling the protection of monuments with the provision of development conditions indispensable in the light of incessant progress.

¹¹ Resolution No. 239 of the Council of Ministers of December 13, 2011 regarding the adoption of the National Spatial Development Concept 2030, MP (Official Journal of the Government of the Republic of Poland) 2012, item 252.

¹² W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, no. 39, p. 19.

Bibliografia

1. Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1473 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1145 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1813.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 333.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 276 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 713.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1170.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2169 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 396 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, Dz. U. 1994, nr 79, poz. 363 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1186 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 1161 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1950 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 65 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 511 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 512 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 2120.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1396 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 729.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1580.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2325.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 888.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 293 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 710 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1474 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 282.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1443.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 23 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 1056 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1862 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 283 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1464.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1380 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2010, nr 75, poz. 474.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 261 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 310 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego, Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1066.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M. P. 2012, poz. 252.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1065.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, Dz. U. 2003, nr 141, poz. 1368.

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587.
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, Dz. U. 2004, nr 75, poz. 706.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz. U. 2011, nr 113, poz. 661.
- Zarządzenie Nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tekst jedn. M. P. 2018, poz. 461.
- Zarządzenie Nr 3 Ministra Kultury z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie nadania regulaminu Radzie Ochrony Zabytków, Dz. Urz. MK 2004, nr 2, poz. 4.
- Zarządzenie Nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN 2010, nr 6, poz. 58 z późn. zm.
- Zarządzenie Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Dz. Urz. MKiDN 2011, nr 1, poz. 6.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Dz. Urz. MKiDN 2012, poz. 88.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz. Urz. MKiDN 2017, poz. 75.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nadania regulaminu Głównej Komisji Konserwatorskiej, Dz. Urz. MKiDN 2019, poz. 106.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, Dz. Urz. MKiDN 2020, poz. 5.
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., Dz. U. 1957, nr 46, poz. 212 z późn. zm.

Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu 17 listopada 1970 r., Dz. U. 1974, nr 20, poz. 106.

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r., Dz. U. 1976, nr 32, poz. 190.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107.

2. Inne dokumenty

Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia terenów zamkniętych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. MSZ 2002, nr 1, poz. 5.

Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury, Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii przyjęte w dniu 6 października 2005 r., https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_zapomnik_historii.pdf, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.

Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury, Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony z dnia 6 października 2005 r.

Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli – Delegatura we Wrocławiu z dnia 18 maja 2011 r. do Wójta Gminy Platerówka (LWR-4112-07-03/2010), <https://www.nik.gov.pl/kontrola/S/10/009/LWR/>, dostęp: 10 listopada 2019 r.

3. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, LEX nr 37319.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 4.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05, LEX nr 165334.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006, K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007, K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009, Kp 2/09, LEX nr 493281.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, LEX nr 585543.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, LEX nr 1393834.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2003 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2007 r., SK 78/06, LEX nr 245391.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 12 lutego 2008 r., U 1/06, LEX nr 369799.

4. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III RN 82/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 571.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, LEX nr 49018.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2002 r., I CKN 1268/00, LEX nr 77195.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, LEX nr 84408.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, LEX nr 9270.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSNCP 1975, nr 10–11, poz. 151.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2010 r., III CSK 336/09, LEX nr 602267.

5. Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 1991 r., SA/Lu 630/91, LEX nr 10238.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 1995 r., I SA 433/94, LEX nr 144102.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1956/95, LEX nr 28754.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r., IV SA 2261/97, LEX nr 28754.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, LEX nr 41959.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, LEX nr 57193.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 2437/99, LEX nr 55333.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, LEX nr 74729.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2002 r., I CKN 1268/00, LEX nr 77195.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, LEX nr 172514.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., II OSK 64/05, LEX nr 194989.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., II OSK 74/05, LEX nr 207929.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., II OSK 1278/06, LEX nr 362107.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 1794/06, LEX nr 334313.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, LEX nr 334159.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2007 r., II OSK 759/07, LEX nr 384425.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07, LEX nr 463945.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 281/08, LEX nr 497580.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., II OSK 45/08, LEX nr 497582.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08, LEX nr 510042.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2008 r., II OSK 367/08, LEX nr 511474.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2008 r., II OSK 786/08, LEX nr 511479.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/08, LEX nr 537689.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX nr 490933.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., II OSK 1549/08, LEX nr 597324.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, LEX nr 574411.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2009 r., II OSK 145/09, LEX nr 563543.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, LEX nr 580915.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX nr 591997.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2010 r., II OSK 1493/09, LEX nr 597310.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2010 r., II OSK 1524/09, LEX nr 597316.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2010 r., II OSK 254/10, LEX nr 597513.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10, LEX nr 597536.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, LEX nr 673872.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2010 r., II OSK 562/10, LEX nr 597693.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2010 r., II OSK 522/10, LEX nr 597664.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., II OSK 466/10, LEX nr 597616.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., II OSK 467/10, LEX nr 597618.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 699/10, LEX nr 597786.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., II OSK 545/10, LEX nr 610806.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2010 r., II OSK 489/10, LEX nr 649065.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 164/10, LEX nr 694436.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10, LEX nr 694436.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2010 r., II OSK 1069/10, LEX nr 746405.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, LEX nr 746535.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., II OSK 1864/10, LEX nr 746832.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 860/10, LEX nr 745350.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10, LEX nr 746494.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1922/10, LEX nr 1613301.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 2096/10, LEX nr 1613335.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10, LEX nr 1613177.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, LEX nr 953038.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2011 r., II OSK 2587/10, LEX nr 1080246.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 109/11, LEX nr 1080202.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2011 r., II OSK 1157/10, LEX nr 1081741.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2011 r., II OSK 735/11, LEX nr 1083686.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2011 r., II OSK 1001/11, LEX nr 1151811.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2011 r., II OSK 1317/11, LEX nr 1068992.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2011 r., II OSK 934/10, LEX nr 1068902.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1679/11, LEX nr 1151993.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1962/11, LEX nr 1152115.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2152/10, LEX nr 1152142.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, LEX nr 112508.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, LEX nr 1112543.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12, LEX nr 1219068.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., II OSK 337/12, LEX nr 1252026.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, LEX nr 1166998.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12, LEX nr 1398206.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, LEX nr 1251758.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2012 r., I OSK 843/10, LEX nr 1218321.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1334/12, LEX nr 1251793.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1339/12, LEX nr 1387083.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, LEX nr 1251795.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1271/12, LEX nr 1373485.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1422/12, LEX nr 1971169.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1426/12, LEX nr 1234142.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, LEX nr 1291982.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2012 r., II OSK 1441/11, LEX nr 1232718.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 2490/12, LEX nr 1358509.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2382/11, LEX nr 1369029.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 306/12, LEX nr 1352904.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, LEX nr 1399921.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/13, LEX nr 1378944.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 544/12, LEX nr 1369015.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., I FSK 949/12, LEX nr 1342054.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1054/12, LEX nr 14217911.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2013 r., II OSK 437/13, LEX nr 1559757.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2013 r., II OSK 81/13, LEX nr 1421793.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2014 r., II OSK 505/13, LEX nr 1457714.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2637/12, LEX nr 1575556.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., II OSK 629/13, LEX nr 1664474.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2015 r., II OSK 2943/13, LEX nr 1995186.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., II OSK 1287/14, LEX nr 2034035.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17, LEX nr 2267881.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2017 r., II OSK 1534/15, LEX nr 2337669.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017 r., II OSK 1795/15, LEX nr 2286182.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, LEX nr 2315759.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2017 r., II OSK 2302/15, LEX nr 2342886.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., II OSK 2478/15, LEX nr 2342069.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1981/16, LEX nr 2499730.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2970/17, LEX nr 2500696.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2018 r., II OSK 3056/17, LEX nr 2569304.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2018 r., II OSK 2491/18, LEX nr 2574195.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2891/17, LEX nr 2580016.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, LEX nr 621577.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1950/12, LEX nr 1413428.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2013 r., II OSK 1970/13, LEX nr 1375034.

6. Orzecnictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., IV SA/Wa 182/05, LEX nr 192930.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r., I SA/Wa 1628/05, LEX nr 232229.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 lipca 2006 r., II SA/Bk 294/06, LEX nr 928892.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., I SA/Wa 324/06, LEX nr 256647.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., II SA/Bk 46/06, LEX nr 325125.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r., IV SA/Wa 2064/06, LEX nr 319157.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, LEX nr 297217.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2007 r., I SA/Wa 483/07, LEX nr 347783.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 września 2007 r., II SA/Łd 877/07, LEX nr 424661.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, LEX nr 400745.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1773/07, LEX nr 458225.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 r., IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07, LEX nr 970266.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2008 r., I SA/Wa 19/08, LEX nr 510273.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r., IV SA/Wa 243/08, LEX nr 485735.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r., I SA/Wa 203/08, LEX nr 510307.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 373/08, LEX nr 499887.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., II SA/Wr 403/06, LEX nr 459411.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459369.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2008 r., IV SA/Wa 623/08, LEX nr 515305.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Bk 441/08, LEX nr 475214.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2008 r., I SA/Wa 654/08, LEX nr 521941.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Gd 564/08, LEX nr 522481.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., I SA/Wa 1283/08, LEX nr 569597.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 93/09, LEX nr 555173.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 maja 2009 r., I SA/Gl 19/09, LEX nr 614299.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 czerwca 2009 r., II SA/Go 852/08, LEX nr 707474.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., I SA/Wa 257/09, LEX nr 552535.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 września 2009 r., III SA/Kr 234/09, LEX nr 640492.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 września 2009 r., I SA/Gd 492/09, LEX nr 613982.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 października 2009 r., II SA/Bk 376/09, LEX nr 572210.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r., II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2010 r., I SA/Gd 249/10, LEX nr 697874.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10, LEX nr 674220.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2010 r., I SA/Gd 248/10, LEX nr 659224.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r., VII SA/Wa 960/10, LEX nr 694527.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 września 2010 r., II SA/Ol 687/10, LEX nr 707459.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2010 r., II SA/Po 80/10, LEX nr 754533.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., II SA/Lu 349/10, LEX nr 753788.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, LEX nr 754440.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1602/10, LEX nr 760020.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., I SA/Wa 621/10, LEX nr 750877.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10, LEX nr 753336.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Lu 567/10, LEX nr 753895.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 610/10, LEX nr 755659.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., I SA/Kr 1673/10, LEX nr 749225.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 stycznia 2011 r., II SA/Łd 922/10, LEX nr 953617.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Wr 6/11, LEX nr 994091.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2011 r., I SA/Wa 1546/10, LEX nr 1096643.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2011 r., IV SA/Wa 178/11, LEX nr 1127973.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/Bk 50/11, LEX nr 992863.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2011 r., I SA/Wa 751/11, LEX nr 1085302.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2011 r., II SA/Gl 367/11, LEX nr 1152527.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego SA w Łodzi z dnia 30 listopada 2011 r., II SA/Łd 994/11, LEX nr 1153801.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r., IV SA/Wa 2673/12, LEX nr 1661585.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1021/11, LEX nr 1296385.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 1019/11, LEX nr 1145819.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 1171/11, LEX nr 1272551.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., IV SA/Wa 96/12, LEX nr 1352601.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 lipca 2012 r., II SA/Kr 34/12, LEX nr 1257785.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 832/12, LEX nr 1257889.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 654/12, LEX nr 1248580.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Wr 604/12, LEX nr 1249240.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2012 r., II SA/Wr 730/12, LEX nr 1387605.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 grudnia 2012 r., I SA/Go 990/12, LEX nr 1276319.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lutego 2013 r., II SA/Po 1006/12, LEX nr 1287008.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2013 r., VII SA/Wa 2355/12, LEX nr 1324154.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Po 810/12, LEX nr 1320831.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., II SA/Gd 542/12, LEX nr 1312421.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 107/13, LEX nr 1310580.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2013 r., II SA/Go 240/13, LEX nr 1310159.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 134/13, LEX nr 1330342.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Bk 115/13, LEX nr 1401427.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2013 r., II SA/Wr 117/13, LEX nr 1657607.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2652/12, LEX nr 1352709.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2013 r., VII SA/Wa 1179/13, LEX nr 1644449.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2013 r., II SA/Łd 730/13, LEX nr 1387635.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 1783/13, LEX nr 1542917.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2014 r., II SA/Go 109/14, LEX nr 1440633.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2014 r., II SA/Bk 1123/13, LEX nr 1512812.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2014 r., II SA/Bk 1195/13, LEX nr 1512848.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 507/14, LEX nr 1498465.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., II OSK 629/13, LEX nr 1664474.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2015 r., II SA/Łd 1116/14, LEX nr 1677064.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Ol 1412/15, LEX nr 1981216.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, LEX nr 2394756.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 1239/16, LEX nr 2360139.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Gd 75/17, LEX nr 2308606.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., VIII SA/Wa 983/16, LEX nr 2309390.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Op 300/16, LEX nr 2378085.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 825/17, LEX nr 2451241.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Gd 35/18, LEX nr 2467257.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17, LEX nr 2467857.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Po 1159/17, LEX nr 2495478.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Wr 579/17, LEX nr 2560459.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 1661/17, LEX nr 2522576.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 8/18, LEX nr 2494783.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 90/18, LEX nr 2487145.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2018 r., IV SA/Po 214/18, LEX nr 2492991.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., II SA/Gd 72/18, LEX nr 2501892.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 1985/17, LEX nr 2514216.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 lipca 2018 r., II SA/Go 403/18, LEX nr 2529884.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SA/Gd 176/18, LEX nr 2554590.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 września 2018 r., II SA/Kr 676/18, LEX nr 2559086.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 418/18, LEX nr 2571143.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2019 r., II SA/Łd 550/18, LEX nr 2629785.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 507/18, LEX nr 2657273.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2413/18, LEX nr 2682192.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, LEX nr 2700415.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1866/10, LEX nr 779694.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 października 2018 r., II SA/Ol 171/18, LEX nr 2595669.

7. Opracowania

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bańkowska B., Dziurdziński L., Gruszkowski W., Kochanowski M., Parteka T., Wasissmann K., *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego – ekspertyza techniczna 1980*.
- Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Berełkowska K., *Koegzystencja architektury historycznej i współczesnej – bilans wartości dodanej i utraconej w projektach adaptacji funkcjonalno-przestrzennych*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, B. Szmygin (red.), Warszawa 2014.
- Bielecki C., *Chaos i zgiełk*, „Rzeczpospolita”, 14–15 stycznia 2012 r.

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A. (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Błyskosz T., Fortuna-Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczanowska B., Welc-Jędrzejewska J., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Böhm A., Łuczyńska-Bruzda M., Środulska-Wielgus J., Wielgus K., Forczek-Brataniec U., Stokłosa K., Skrzyńska A., *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków*, Kraków 2005, https://nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.
- Bokszański Z., *Tożsamość zbiorowa*, Warszawa 2005.
- Brzeziński T., Brzezińska-Rawa A., *Procedura tworzenia i uchwalania studium i planów miejscowych na poszczególnych etapach – podobieństwa i różnice*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, W. Szwajdler (red.), Warszawa 2013.
- Bukowski Z. (red.), *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2013.
- Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Chmaj M. (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Chorążewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10.
- Czekiel-Świtalska E., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalania*, „Przestrzeń i Forma” 2005, nr 1.
- Czerwiński W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2000 r. (OSA 3-4/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5.

- Człowiekowska J., *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003.
- Dąbrowski M., *Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2012.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Dobosz P., Górny W., Mazur A., Mazurek B., Kozenia A., *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018.
- Dobosz P., Szepelak K., Górny W. (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, R. Mikosz (red.), Katowice 2000.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dołowy-Rybińska N., Gronowska A., Karpowicz A., Piotrowski I., Rodak P. (red.), *Sploty kultury*, Warszawa 2010.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1993.
- Drabik K., *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Warszawa 2013.
- Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., Wiśniewska L., *Słownik języka polskiego* PWN, Warszawa 2006.
- Drela M., *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1.
- Drela M., *Dobro kultury jako przedmiot ochrony prawnorzeczowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Giejaśzewska G., *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Gieysztor A., *O dziedzictwie kultury*, Warszawa 2000.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004.

- Górny W., *Zasady finansowania opieki nad zabytkami jako mechanizm wsparcia posiadaczy praw do zabytków objętych ochroną prawną. Studium skuteczności obowiązujących rozwiązań*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015.
- Grymin M., Salm J., *Sulejów-Podklasztorze. Projekt koncepcyjny aranżacji sal I piętra*, Łódź 2014.
- Grymin M., Salm J., *Sulejów-Podklasztorze. Projekt koncepcyjny sali wielofunkcyjnej*, Łódź 2014.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Tom VI, Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jagielska-Burduk A., *Problematyka zarządzania nieruchomością zabytkową*, [w:] *Zarządzanie nieruchomościami*, Z. Bukowski (red.), Warszawa 2013.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Jagoda J., *Prawne środki ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2012, nr 1.
- Jan Paweł II, *Przemówienie do młodzieży zgromadzonej na Wzgórzu Lecha w Gnieźnie w dniu 3 czerwca 1979 r.*, <https://ekai.pl/dokumenty/przemowienie-do-mlodziezy-zgromadzonej-na-wzgorzu-lecha/>, dostęp: 28 grudnia 2019 r.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97.
- Juchniewicz K., *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3.

- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Kipta E., *Know-why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią?*, „Kontrola Państwowa. Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią” 2016, nr 2 (numer specjalny).
- Koseła K., *Polak i katolik. Splątana tożsamość*, Warszawa 2003.
- Kościk B., Sławińska M. (red.), *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, Lublin 2010.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001.
- Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Kotulski M., *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8.
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny jako instytucja realizująca zasadę demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.), Lublin 2002.
- Kowalska-Benasiewicz E., *Katalog prawnych form ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), Warszawa 2015.
- Kowalski G., *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1.
- Kowalski W., Zalasinska K., *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa-Gdańsk 2014.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011.
- Lasocki M., Kos M., *Metody kreowania ładu w przestrzeni miasta*, „Zarządzanie i Edukacja” 2008, nr 58.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lis W., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako determinanta działalności gospodarczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, B. Kościk, M. Sławińska (red.), Lublin 2010.
- Lis W., *Nauka i kultura jako podstawowe determinanty kształtowania i ochrony tożsamości narodowej. Kilka uwag w kontekście 100 rocznicy odzyskania niepodległości Polski*, „Studium Vilnense A” 2019, vol. 16.
- Lis W., *Protecting Polish cultural security and heritage in the context of globalisation*, „Studium Vilnense A” 2016, vol. 13.
- Lis W., *Problem ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, „Studia Polonijne” 2017, t. 38.
- Lis W., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Łastawski K., *Polskość w Europie. Polska tożsamość narodowa w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004.
- Łazarowicz S., Sieroszewski W., *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, Warszawa 1970.
- Małachowicz E., *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w zespołach i krajobrazie*, Wrocław 1994.
- Małysa-Sulińska K., *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 9.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Michalski K. (red.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1995.
- Michałowski S. (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Informacja z dnia 22 maja 2020 r. o liczbie obiektów wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa uzyskana z Centrum Informacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

- Molski P., *Pozakonserwatorskie uwarunkowania ochrony zamków w ruinie*, [w:] *Zamki w ruinie – zasady postępowania konserwatorskiego*, B. Szmygin, P. Molski (red.), Warszawa–Lublin 2012.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli, *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa 2017.
- Nałęcz A., *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Parki kulturowe – stan na 29.11.2019 r.*, https://nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zestawienie_parkow/miejsce.php?ID=3710, dostęp: 8 grudnia 2019 r.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- NIK o systemie gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym [analiza NIK], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzeni-gmin.html>, dostęp: 26 października 2019 r.
- Niżnik-Dobosz I., *Samodzielność kompetencji organów właściwych w sprawie ochrony zabytków*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015.
- Nowak H., *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania przestrzeni*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8.
- Ogrodnik K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et Artibus” 2013, nr 2.
- Orwell G., *Rok 1984*, Warszawa 1985.
- Panfil P., *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa–Gdańsk 2014.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Piecha J., *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Płaszowska R., *Organizacja organów ochrony zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6.
- Pływaczewski W., Gadecki B. (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015.

- Polski Komitet ds UNESCO, *Polskie obiekty na Liście Światowego Dziedzictwa*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty/>, dostęp: 8 kwietnia 2020 r.
- Polski Komitet ds UNESCO, *Światowe Dziedzictwo*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo>, dostęp: 8 sierpnia 2019 r.
- Pomian K., *Narodziny i przemiany dziedzictwa europejskiego*, [w:] *Sploty kultury*, N. Dołowy-Rybińska, A. Gronowska, A. Karpowicz, I. Piotrowski, P. Rodak (red.), Warszawa 2010.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna. Tom I*, Kraków 2001.
- Pruszyński J., *Jak psuć prawo, czyli rzecz o zabytkach. Konserwator wiele może, ale nic nie musi*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 104.
- Pruszyński J.P., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011.
- Przywora B., *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Reško D., Wołowicz T., *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9.
- Rokosz M., *„Ojczyzna to jest dziedzictwo”. Kilka luźnych uwag o dziedzictwie kulturowym Polski*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015.
- Rymarz F. (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Saternus P., *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Schmidt P., *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, J. Korczak (red.), Warszawa 2013.
- Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
- Sługocki J. (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003.

- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 2017.
- Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworki J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Staniszkiś M., *Prawo do przestrzeni publicznej*, „Czasopismo Techniczne” 2005, z. 9.
- Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szewczyk M., *Część druga. Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Szewczyk M., *Część trzecia. Rozdział III. Treść i forma uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019.
- Szewczyk M., *Część trzecia. Rozdział V. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś (red.), Warszawa 2019.
- Szkiładź H., Bik S., Pakosz B., Szkiładź C. (red.), *Słownik języka polskiego PWN. Tom 3*, Warszawa 1989.
- Szmygin B. (red.), *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, Warszawa 2014.
- Szmygin B., *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011.
- Szwajidler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1993.
- Świdrak M., *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), Kraków 2015.
- Tabernacka M., *Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2016.
- Taylor C., *Źródła współczesnej tożsamości*, A. Pawelec (tłum.), [w:] *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, K. Michalski (red.), Kraków 1995.

- Tokajuk J., *Nieodwracalne konsekwencje braku planów miejscowych w gminach strefy podmiejskiej Miasta Białegostoku*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16.
- Tomkowicz S., *Piękność miast i jej ochrona. Odczyt dr Stanisława Tomkowi-
cza wygłoszony w Krakowie w dniu 16 marca 1909 r.*, Kraków 1909.
- Tomkowicz S., *Reforma konserwatorstwa zabytków sztuki w Galicyi przez
Stanisława Tomkowicza*, „Przegląd Powszechny” 1886, t. 9.
- Tomkowicz S., *Zabytki budownictwa m. Krakowa, Tom I, Szpital św. Ducha*,
Kraków 1892.
- Tomkowicz S., *Znaczenie i zadania inwentaryzacji zabytków w Polsce*, „Ochro-
na Zabytków Sztuki” 1930–1931, z. 1–4.
- Trzeciński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Proble-
matyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010.
- Tusiński A., *Dzisiejsza infrastruktura, a jakość życia w przestrzeni publicz-
nej*, „Kontrola Państwowa. Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba
nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzeni” 2016, nr 2 (numer
specjalny).
- Welc-Jędrzejewska J., *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Ku-
rier Konserwatorski” 2008, nr 1.
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe
i egzekucyjne*, Warszawa 2000.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i za-
gospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wójcik S., *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013.
- Woźniak Ł., *Znaczenie architektonicznego i urbanistycznego dziedzictwa dla spo-
łeczeństwa*, [w:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*,
P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozienia (red.), Kraków 2018.
- Wrzosek S. (red.), *Kompendium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa
2010.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–
Gdańsk 2015.
- Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lu-
blin 1993.
- Zeidler K., *Pomniki historii*, „Spotkania z Zabytkami” 2006, nr 8.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.
- Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Zgud P., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Ziętek A.W., *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J. (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.

Spis treści

Wprowadzenie	5
Rozdział I. Ochrona zabytków	9
1. Pojęcie zabytku	11
1.1. Wartość kultury i dziedzictwa kulturowego	11
1.2. Definicja legalna i klasyfikacja zabytków	19
2. Cel ochrony zabytków	27
3. Formy ochrony zabytków	37
3.1. Wpis do rejestru zabytków	38
3.2. Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa	51
3.3. Uznanie za pomnik historii	53
3.4. Park kulturowy	57
3.5. Ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzjach lokalizacyjnych	63
3.6. Wpis zabytku do gminnej ewidencji zabytków	69
4. Administracja ochrony zabytków	73
4.1. Organy ochrony zabytków	74
4.2. Organy pomocnicze organów ochrony zabytków	83
5. Obowiązki właściciela zabytków	89

Rozdział II. Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków 103

1. Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej 105
 - 1.1. Istota samorządu terytorialnego 105
 - 1.2. Decentralizacja władzy publicznej jako akt prawa miejscowego 109
 - 1.3. Pojęcie wspólnoty samorządowej 113
 - 1.4. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego 117
 - 1.5. Charakter zadań samorządu terytorialnego i sposób ich wykonywania 121
2. Zadania gminy na rzecz ochrony zabytków 127
 - 2.1. Zadania własne i zadania zlecone 129
 - 2.2. Finansowanie opieki nad zabytkami 133
 - 2.3. Gminne programy opieki nad zabytkami 137
 - 2.4. Rola gminnej ewidencji zabytków 140
 - 2.5. Prawo pierwokupu 143
3. Przestrzeń jako dobro publiczne 145
4. Władztwo planistyczne gminy 155
 - 4.1. Pojęcie i zakres władztwa planistycznego 155
 - 4.2. Ingerowanie w prawo własności ze względu na ochronę interesu publicznego 162

Rozdział III. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego .. 171

1. Pojęcie i cel miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 173
 - 1.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podstawą polityki rozwoju gminy 173
 - 1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego 183
2. Budowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ... 191
 - 2.1. Część graficzna 191
 - 2.2. Część tekstowa 194
 - 2.3. Elementy obligatoryjne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 199
 - 2.4. Elementy fakultatywne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 217
3. Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 223
4. Procedura planistyczna 237
 - 4.1. Poinformowanie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego 239

4.2. Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego	242
4.4. Zaangażowanie społeczeństwa w procedurę planistyczną	250
4.5. Weryfikowanie projektu planu miejscowego	253
4.6. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	256
4.7. Koszty sporządzenia planu miejscowego	260
4.8. Konsekwencje naruszenia procedury planistycznej	262
4.9. Ogłoszenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	267
5. Skutki sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ochrony zabytków	271
Zakończenie	279
Summary	287
Bibliografia	293
1. Akty normatywne	293
2. Inne dokumenty	297
3. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego	297
4. Orzecznictwo Sądu Najwyższego	298
5. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego	299
6. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	305
7. Opracowania	311

Zagadnienie ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie doczekało się jak dotychczas kompleksowego opracowania. Zapewne dlatego, że jest złożone, wieloaspektowe, interdyscyplinarne. Książka stara się ów brak wypełnić. Należy podkreślić, że jest pierwszą, trzeba przyznać, dość udaną, próbą ukazania zagadnienia ochrony zabytków w kontekście polityki przestrzennej gminy. Stanowi rzetelną pracę badawczą i otwiera poważną dyskusję nad koniecznością zmiany w podejściu do zadań gminy w zakresie ochrony zabytków oraz stymulującej i korygującej roli adekwatnych do tego przepisów prawnych.

z recenzji prof. dr. hab. Mariana Zdyba

Jest to pierwsze kompleksowe opracowanie tego tematu w literaturze polskiej. Co więcej, jest to opracowanie ze wszech miar udane, tak co do pomysłu, zakresu rozważań, ujęcia tematu, jak i treści w książce zawartych. Autor trafia w punkt, pisząc o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, że powinien stanowić podstawowe narzędzie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Jestem przekonany, że publikacja książki będzie bardzo ważnym wydarzeniem w prawie ochrony dziedzictwa kultury w 2020 r.

z recenzji dr. hab. Kamila Zaidlera, prof. UG

