

## Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce

JANUSZ TOMCZAK\*

### STRESZCZENIE

W artykule autor opisuje obowiązujące przepisy prawa odnoszące się do funkcjonowania parków kulturowych. Jest to jedna z form ochrony zabytków przewidziana w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i jedyna, która chroni zabytki w sposób obszarowy, a nie punktowy. Park kulturowy jest stosunkowo nową instytucją w prawie polskim i został do niego wprowadzony *de facto* wraz z wejściem w życie ww. ustawy. Chroni krajobraz kulturowy i ma przyczyniać się do zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Może być on tworzony przez rady gmin, które powinny określić zasady funkcjonowania parku, takie jak sposób ochrony, a także ustanowić zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie parku. W związku z jego utworzeniem właściciele nieruchomości mogą otrzymać odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości lub żądać wykupu nieruchomości w drodze umowy, jeżeli utworzenie parku powoduje wystąpienie ograniczeń lub niemożności korzystania z nieruchomości w sposób taki jak dotychczas. Obecnie ta forma ochrony zabytków nie jest często wykorzystywana w praktyce (w całej Polsce według stanu na 10.07.2019 r. zostało utworzonych 38 parków kulturowych).

**Słowa kluczowe:** park kulturowy, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad krajobrazem, krajobraz kulturowy

---

\* Mgr Janusz Tomczak – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; doktorant w Katedrze Prawa Gospodarczego i Handlowego WPiA UŚ; aplikant sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

## I. WSTĘP

Jedną z form ochrony zabytków przewidzianą w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.)<sup>1</sup> jest utworzenie parku kulturowego. W art. 7 tej ustawy zawarto katalog tych form, enumeratywnie je wyszczególniając. Oprócz utworzenia parku kulturowego akt prawny wskazuje na wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii oraz ustalenie 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. Ustawodawca skonstruował zatem dość wąski katalog ww. form. Celem niniejszego opracowania jest analiza pojęcia parku kulturowego i jego charakteru prawnego w polskim porządku prawnym oraz ustalenie, czy w zakresie tworzenia i funkcjonowania parków kulturowych obecna regulacja prawna jest wystarczająca.

Do tego, aby dokonać analizy pojęcia parku kulturowego, celowe jest ustalenie, czym jest zabytek i jakie przedmioty mogą go stanowić. Jest to konieczne z tej przyczyny, że zarówno formy ochrony zabytków, jak i sama ich nazwa wskazują, iż pełnią one funkcję służebną wobec zabytków. Ustawodawca w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. na potrzeby tej ustawy zdefiniował zabytek jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, 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. Za kluczową część tej definicji uznać należy wymóg, by zachowanie zabytku leżało w interesie społecznym. Jest to kryterium subiektywne i z tego powodu krytykowane w doktrynie<sup>2</sup>. Wydaje się jednak, że specyfika ochrony i opieki nad zabytkami wymaga pozostawienia dużej swobody decyzyjnej organom administracji publicznej. Ustawa wyróżnia również w art. 3 pkt 2 i 3 zabytek nieruchomy i ruchomy, określając pierwszy z nich jako zabytek będący nieruchomością, jej częścią lub zespołem nieruchomości, drugi zaś jako zabytek będący rzeczą ruchomą, jej częścią lub zespołem rzeczy ruchomych.

## II. POJĘCIE PARKU KULTUROWEGO

Po dokonaniu określenia pojęcia „zabytek”, istotną do rozważenia kwestią jest to, czym w istocie jest park kulturowy. Forma ta jest pewnym *novum* w polskim

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568.

<sup>2</sup> Zob. A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz do art. 3*, Lex [dostęp: 24.04.2019 r.].

porządku prawnym. Chociaż *de iure* park kulturowy znany był już reżimowi ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>3</sup>, zgodnie z którą jednym z przedmiotów ochrony pod względem rzeczowym był krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych<sup>4</sup>, to brak było przepisów określających zasady ustanawiania parków kulturowych, przez co ciężko jest go uznać za jedną z form ochrony zabytków. Przepis ten był jedynie „deklaracją aksjologiczną” ustawodawcy<sup>5</sup>. W konsekwencji stwierdzić należy, iż *de facto* dopiero z wejściem w życie u.o.z.o.z. możemy mówić o wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego instytucji parku kulturowego. Jest to zgodne z intencją ustawodawcy, który konstruując katalog form ochrony przyrody, wskazał w uzasadnieniu projektu, że „(...) w stosunku do obowiązującej ustawy<sup>6</sup> wprowadzono dwie nowe formy, tj. utworzenie parku kulturowego, który byłby formą ochrony krajobrazu kulturowego, ustanawianą przez radę gminy, oraz ustalenia ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”<sup>7</sup>.

Parki kulturowe są swego rodzaju „obszarową formą ochrony zabytków” ponieważ, w przeciwieństwie do pozostałych form, przedmiotem ochrony nie jest indywidualnie określony zabytek, lecz raczej obszar obejmujący kompleks zabytków nieruchomych wraz z pobliskim otoczeniem, który jako całość przedstawia taką wartość urbanistyczną, historyczną czy też kulturową, że należy go chronić. W konsekwencji parki kulturowe w swojej funkcji odpowiadają niejako obszarowym formom ochrony przyrody, która to kategoria co prawda nie jest przewidziana przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>8</sup>, jednak tradycyjnie są wyróżniane w piśmiennictwie<sup>9</sup> i tworzy się je dla obszarów szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, określając dla niego przewidziane ustawą zakazy i ograniczenia<sup>10</sup>. W obecnym stanie prawnym parki kulturowe są jedyną (oprócz uznania za pomnik historii) obszarową formą ochrony zabytków<sup>11</sup>. Ochrona określonego terenu jest immanentną cechą tej formy ochrony zabytków, jaką jest park kulturowy, co w konsekwencji może prowadzić

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 56, poz. 322; art. 5 pkt 12 wprowadzony wraz z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach.

<sup>5</sup> Zob. K. Zalaszińska, [w:] K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Lex [dostęp: 24.04.2019 r.].

<sup>6</sup> Tj. wspomianej ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury.

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zabytkach (druk sejmowy nr 624/IV kadencja) [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/624/\\$file/624.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/624/$file/624.pdf) [dostęp: 24.04.2019 r.].

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, dalej: u.o.p.

<sup>9</sup> Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 220.

<sup>10</sup> Zob. *ibidem*, s. 223-235.

<sup>11</sup> Zob. P. Dobosz, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Gdańsk 2014, s. 231.

do błędnego stwierdzenia, że do jego utworzenia nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach znajdowały się również obiekty zabytkowe, a sam park kulturowy przedstawiał wartość kulturową, jako określona całość<sup>12</sup>.

Wspomnieć należy, że obszar parku kulturowego, będący sam w sobie formą ochrony przyrody, może zostać objęty dodatkową formą ochrony przyrody w postaci uznania za pomnik historii. Procedurę tę określa art. 15 u.o.z.o.z., wskazując, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. Przepis ten jak dotąd pozostaje martwy z uwagi na to, że żaden park kulturowy nie został uznany za pomnik historii<sup>13</sup>. Jest to niezrozumiałe z uwagi na fakt, że część obszarów, na terenie których zostały utworzone parki kulturowe, pokrywa się z pomnikami historii. W części przypadków przyczyną tego stanu jest nadanie statusu pomnika historii danemu obszarowi zanim na danym terenie został utworzony park kulturowy<sup>14</sup>. Zdarzają się jednak również przypadki uznania za pomnik historii obszaru, na którym uprzednio został już utworzony park kulturowy<sup>15</sup>. Postępowanie takie uznać należy za niesłuszne z punktu widzenia przepisów u.o.z.o.z. w sytuacji, w której obszar, któremu ma zostać nadany status pomnika historii pokrywa się z obszarem istniejącego już parku kulturowego. W takim przypadku słusznym rozwiązaniem jest uznanie za pomnik historii parku kulturowego.

Park kulturowy należy uznać za obszar specjalny. Termin ten nie jest pojęciem ustawowym, a jedynie pojęciem sformułowanym przez doktrynę prawa administracyjnego, co powoduje problemy z jego zdefiniowaniem. Większość z proponowanych w piśmiennictwie definicji wskazuje jednak na pewne cechy, jakie powinien posiadać obszar specjalny. Są nimi: podleganie jurysdykcji i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzenny charakter, brak wymogów co do właścicieli nieruchomości na jego terenie, ścisłe określenie jego granic, realizacja na tym terenie określonego zadania publicznego oraz specjalny reżim prawny obowiązujący

---

<sup>12</sup> Tak nietrafnie: Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w Warszawie w wyroku z 4.04.2007 r., II OSK 7/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>13</sup> Stan na 10.07.2019 r. za danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa [[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/) dostęp: 10 września 2019 r.].

<sup>14</sup> Tak w przypadku pomnika historii „Wrocław – zespół historycznego centrum” i Park Kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu, pomnika historii „Kraków – historyczny zespół miasta” i Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie, pomnika historii „Srebrna Góra – Twierdza Srebrnogórska, nowożytna warownia górska z XVIII wieku” i Fortecznego Parku Kulturowego w Srebrnej Górze.

<sup>15</sup> Tak w przypadku pomnika historii „Kotlina Jeleniogórska – pałace i parki krajobrazowe Kotliny Jeleniogórskiej” i Parku Kulturowego Kotliny Jeleniogórskiej.

na tym wyodrębnionym terenie<sup>16</sup>. Park kulturowy w świetle przepisów u.o.z.o.z. spełnia powyższe wymagania z uwagi na to, że jest tworzony na terenie kraju, obejmuje określoną powierzchnię i ma precyzyjnie określony teren, a jego celem jest realizacja zadania publicznego w postaci ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, a na jego terenie możliwe jest ustanawianie zakazów i ograniczeń.

### **III. PROCEDURA TWORZENIA PARKU KULTUROWEGO**

Przechodząc do uregulowanej w art. 16 u.o.z.o.z. procedury utworzenia parku kulturowego, wskazać przede wszystkim należy kluczową rolę rady gminy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 to właśnie ten organ jako jedyny, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, może na podstawie uchwały utworzyć park kulturowy. Jak uznał w swoim wyroku WSA w Krakowie<sup>17</sup>, opinia ta – choć niewiążąca – jest obligatoryjna, a jej brak powoduje sprzeczność z prawem, w związku z czym wojewoda powinien wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>18</sup>. Po utworzeniu parku kulturowego organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Nadanie gminom wyłącznej możliwości tworzenia parków kulturowych było w pełni świadomym działaniem ustawodawcy, chcącego zdecentralizować polski system ochrony zabytków. Wskazuje na to m.in. stanowisko wyrażone przez przedstawiciela autora projektu u.o.z.o.z., tj. Ministerstwa Kultury z 12 lutego 2003 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu<sup>19</sup>.

Ustawodawca zdecydował się ograniczyć swobodę decyzyjną rady gminy przez wskazanie w art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. celu, dla którego może zostać utworzony park kulturowy. Zauważyć należy, że park kulturowy ma łącznie do spełnienia dwa zadania, którymi są ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Wspomniany krajobraz kulturowy został zdefiniowany w art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z. jako postrzegana przez ludzi

---

<sup>16</sup> Por. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 26.

<sup>17</sup> Zob. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie z 18.12.2007 r., III SA/Kr 569/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>19</sup> Dostęp na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnrr/KSP-71> [dostęp: 24.04.2019 r.].

przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W konsekwencji przyjąć należy, że skoro przepis wyraźnie akcentuje to, by park kulturowy stanowił teren z zabytkami nieruchomymi, to na jego obszarze muszą się one znajdować.

Rozpoczęcie przez radę gminy prac nad utworzeniem parku kulturowego ogłasza się w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Ogłoszenie powinno określać formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Rozwiązanie to jest podobne do procedur planistycznych przewidzianych przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)<sup>20</sup> dotyczących sporządzania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 11), miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17), ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 37b), audytu krajobrazowego (art. 38b) czy planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 41). Jest to procedura odmienna niż przewidziana w u.o.p. podczas tworzenia obszarowych form ochrony przyrody, takich jak: parki narodowe (art. 10), rezerwaty przyrody (art. 13), parki krajobrazowe (art. 16), obszary chronionego krajobrazu (art. 23) czy obszary Natura 2000 (art. 26 i n.). Wydaje się, że przyjęcie modelu bliższego u.p.z.p. niż u.o.p., polegającego na wprowadzeniu możliwości przedstawienia swojego stanowiska przez zainteresowanych członków społeczeństwa i podmioty zbiorowe, uznać należy za rozwiązanie słuszne. Związane jest to z okolicznością tworzenia parków kulturowych zazwyczaj na terenach zurbanizowanych, gdzie należy liczyć się z dużą liczbą osób zamieszkujących bądź prowadzących działalność gospodarczą na obszarze, na którym rada gminy zamierza utworzyć park kulturowy. Obszarowe formy ochrony przyrody tworzone są na terenach bądź to niezamieszkałych, bądź to o bardzo niskim zaludnieniu i w których wysoka wartość walorów środowiska naturalnego uzasadnia brak udziału czynnika społecznego w ich tworzeniu. Warto przy tym zaznaczyć, że poszczególne zabytki znajdujące się na obszarze planowanego bądź już istniejącego parku kulturowego mogą być chronione w sposób indywidualny przez wpis do rejestru zabytków na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, która może wydana z urzędu (jest to możliwe w przypadku zabytków nieruchomych, jednak ciężko jest wyobrazić sobie zabytek ruchomy, który mógłby realizować cel, dla którego może

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.

zostać utworzony park kulturowy). Dlatego też w sytuacji, w której jest to wymagane, administracja publiczna wyposażona jest w instrumenty pozwalające jej na działania chroniące zabytki nawet w przypadku istnienia zastrzeżeń wśród członków społeczeństwa co do utworzenia parku kulturowego, w szczególności związanych z możliwością ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej lub prowadzenia robót budowlanych.

Uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 16 ust. 2 u.o.z.o.z. powinna zawierać kilka elementów obligatoryjnych, do których zalicza się: nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Wszystkie te elementy powinny zostać określone bardzo precyzyjnie. W razie uchybień w tym zakresie stwierdzić należy, iż uchwała jest sprzeczna z prawem, a wojewoda powinien wydać rozstrzygnięcie nadzorcze<sup>21</sup> lub wskazać na wydanie uchwały z naruszeniem prawa, o których to formach nadzoru mowa w przepisie art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. O ile w przypadku wymogu określenia nazwy spełnienie nie jest skomplikowane z uwagi na to, że jedynym obowiązkiem, jaki należy spełnić, jest umieszczenie w nazwie wyrazów „park kulturowy”, o tyle w przypadku pozostałych wymogów mogą pojawiać się problemy interpretacyjne. W odniesieniu do wymogu określenia granic parku, stwierdzić należy – za WSA w Szczecinie<sup>22</sup> – że obszar parku kulturowego winien być tak określony, by z treści uchwały wynikało, jakie nieruchomości obejmuje, bez konieczności odwoływania się w sprawach spornych do wójta, który nie posiada kompetencji do rozstrzygania sporów w tym zakresie, zaś uchwała w takie kompetencje wyposażać go nie może. Dlatego też wydaje się najrozsądniejsze, aby rada gminy określiła granice parku poprzez oznaczenie ich na mapie stanowiącej załącznik do uchwały. W odniesieniu do ustalenia sposobu ochrony oraz zakazów i ograniczeń błędem jest utożsamianie ich ze sobą, ponieważ treść przepisu nie pozostawia możliwości przyjęcia interpretacji, że określenie zakazów i ograniczeń jest w istocie realizacją określenia sposobu ochrony parku<sup>23</sup>. Przy dekodowaniu pojęcia „sposób ochrony” przychylić należy się do stanowiska, że wystarczające jest stwierdzenie, że zostanie on ustalony w planie ochrony<sup>24</sup>.

Przy określaniu zakazów i ograniczeń konieczne jest, by nie przekraczały one granic ustalonych w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., gdyż ustala on ich enumeratywny

---

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 7.12.2007 r., II OSK 1487/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>22</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 5.08.2010 r., II SA/Sz 166/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>23</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2013 r., IV SA/Wa 2197/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>24</sup> Zob. *ibidem*.

katalog<sup>25</sup>, a także by nie przybierały one charakteru obowiązków<sup>26</sup>. Możliwość ich ustanowienia jest cechą charakterystyczną wyróżniającą park kulturowy na tle pozostałych form ochrony zabytków i pozwala na objęcie ochroną nie konkretnych, indywidualnie określonych zabytków, a pewnego wydzielonego obszaru. Twierdzenie to jest uzasadnione istotą zakazów i ograniczeń, które mogą być wprowadzane na terenie parku kulturowego. Mogą one dotyczyć prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych, 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 zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 u.o.z.o.z., zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, a także składowania lub magazynowania odpadów. Zakazy te i ograniczenia powinny być ustalone w sposób adekwatny do celu, jaki mają spełniać. Dlatego też, jako ograniczająca uprawnienia właścicielskie, uchwała o utworzeniu parku kulturowego może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przez podmiot posiadający prawo rzeczowe na nieruchomości położonej na terenie, którego dotyczy ta uchwała. Wymóg ten jest uzasadniony tym, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego w swoich skutkach kształtuje sposób korzystania z nieruchomości analogicznie do skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>27</sup>. Prawo obligacyjne, jakim jest np. najem, nie otwiera drogi do zaskarżenia uchwały rady gminy o utworzeniu parku kulturowego z uwagi na brak bezpośredniości interesu prawnego najemcy<sup>28</sup>.

Ustawa o ochronie zabytków wyposaża w art. 16 ust. 4 radę gminy w kompetencję pozwalającą na utworzenie jednostki organizacyjnej do zarządzania parkiem w celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego. Jest to rozsądne rozwiązanie w przypadku istnienia w dużym mieście parku kulturowego o znacznym obszarze (np. obejmującym przeważającą część zabytkowego centrum miasta, jak w przypadku Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie czy Parku Kulturowego Stare Miasto we Wrocławiu). W związku z treścią przepisu pojawia się pytanie: czy rada gminy może utworzyć ww. jednostkę organizacyjną zarządzającą łącznie więcej niż jednym parkiem kulturowym? Ta problematyka wydaje się na razie w naszym kraju problemem akademickim z uwagi na to, że jedynie w dwóch

<sup>25</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 7.12.2007 r., II OSK 1487/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>26</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 15.03.2015 r., IV SA/Wr 745/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>27</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 24.10.2013 r., III SA/Kr 178/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>28</sup> Zob. W. Kisiel, Komentarz do art. 101, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Lex [dostęp: 24.04.2019 r.].

gminach w Polsce mamy do czynienia z więcej niż jednym parkiem kulturowym utworzonym na ich terenie<sup>29</sup>. Te gminy to Zakopane<sup>30</sup> oraz Bieruń<sup>31</sup> i w obydwu przypadkach brak jest wyspecjalizowanych podmiotów zarządzających nimi, a zadanie to leży w gestii urzędów gmin. Nie należy jednak wykluczać, że w przyszłości dojdzie do zwiększenia liczby parków kulturowych, co w konsekwencji doprowadzi do urealnienia tego problemu. Pogląd wskazujący na to, że w obecnym stanie prawnym dopuszczalne jest utworzenie jednej gminnej jednostki organizacyjnej zarządzającej kilkoma parkami kulturowymi jest zasadny z punktu widzenia funkcjonalnego oraz racjonalnego. W praktyce spotykane jest ponadto – tworzenie więcej niż jednego parku kulturowego w drodze jednej uchwały rady gminy<sup>32</sup>. Wskazać należy również na okoliczność, że omawiany przepis jest w swojej istocie *superfluum*. Stwierdzić tak należy z uwagi na to, że w myśl art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. jednym z zadań własnych gminy jest ochrona zabytków i opieka nad nimi (w tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że art. 93 ust. 4 u.o.z.o.z., zgodnie z którym jednym z zadań własnych gminy jest tworzenie parków kulturowych, jest *superfluum*). Tym samym zastosowanie ma przepis art. 9 ust. 1 u.s.g. stanowiący, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. W konsekwencji wydaje się, że wbrew literalnemu brzmieniu przepisu (wskazującemu na możliwość utworzenia ww. jednostki do zarządzania parkiem) względy celowościowe i funkcjonalne wskazują jednak na to, iż należy dopuścić możliwość utworzenia przez radę gminy jednej jednostki organizacyjnej zarządzającej więcej niż jednym parkiem kulturowym.

Wskazano już na podobieństwo procedury tworzenia parku kulturowego do procedur planistycznych określonych w u.p.z.p. Pogląd ten wydaje się rafny w kontekście art. 16 ust. 6 u.o.z.o.z., który wprowadza obowiązek planistyczny w postaci sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, na których utworzono park kulturowy. Przepis ten koreluje z art. 19 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z., zgodnie z którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę m.in. parków kulturowych. Przy wprowadzaniu tego obowiązku obawiano się, że jego nałożenie

---

<sup>29</sup> Stan na 10.07.2019 r. za danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa [[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/) dostęp: 10.09.2019 r.].

<sup>30</sup> Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej i Park Kulturowy Krupówki w Zakopanem.

<sup>31</sup> Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego w Bieruniu oraz Park Kulturowy dla Obszaru Grobli w Bieruniu.

<sup>32</sup> Zob. uchwała nr III/6/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie utworzenia Zespołu parków kulturowych pod nazwami Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego i Park Kulturowy dla Obszaru Grobli (Dz. U. Województwa Śląskiego z 2016 r. poz. 2286).

może skutkować zmniejszeniem chęci gmin do tworzenia parków kulturowych z uwagi na wiążące się z tym koszty działań planistycznych. Kwestią tą zajmowano się na posiedzeniach sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu 8 kwietnia 2003 r.<sup>33</sup> i 21 lipca 2003 r.<sup>34</sup>. Uznano jednak, że istnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest niezbędne dla prawidłowego działania parku kulturowego. Przy omawianiu odwołań do u.p.z.p. wspomnieć należy, że w przypadku sporządzania audytu krajobrazowego dla województwa, o którym mowa w art. 38a tej ustawy, konieczne jest określenie w jego treści m.in. wskazania lokalizacji i granic parków kulturowych.

#### IV. PARK KULTUROWY NA OBSZARZE WIĘCEJ NIŻ JEDNEJ GMINY

Możliwe jest również, zgodnie z art. 16 ust. 5 u.o.z.o.z., utworzenie parku kulturowego przekraczającego granice jednej gminy. W takim przypadku ustawodawca nałożył na rady zainteresowanych gmin lub związku gmin konieczność podjęcia zgodnych uchwał. Kwestie związane z tworzeniem oraz działalnością takich parków kulturowych, w związku z istnieniem na terenie naszego kraju jedynie jednego tego rodzaju parku<sup>35</sup>, jak dotąd pozostają głównie w sferze rozważań akademickich<sup>36</sup>. Dlatego należy jedynie zasygnalizować problem, jaki może wyniknąć w przypadku utworzenia parku kulturowego przez kilka gmin. Wynika on z niewłaściwego brzmienia ww. przepisu. Wskazuje on, że park kulturowy tego rodzaju może zostać utworzony m.in. w wyniku uchwały związku gmin. Pojawia się zatem pytanie, czym jest ów związek. Czy jest nim związek międzygminny, o którym mowa w przepisach rozdziału 7 u.s.g., stowarzyszenie gmin, o którym mowa w przepisach rozdziału 9 u.s.g., czy też może jakakolwiek forma określająca wspólne działania gmin, taka jak np. porozumienie międzygminne wskazane w art. 74 u.s.g. Oceniając, która z tych możliwości jest właściwa, wskazać należy na pierwszą z nich. Co prawda, opisany przepis u.o.z.o.z. wskazuje w swojej treści na „związek gmin”, a nie „związek międzygminny”, tak jak przepisy u.s.g., to jednak nie należy przykładać decydującej wagi do literalnego brzmienia z uwagi na częsty brak precyzji ustawodawcy przy redakcji przepisów. Argumentem przekonującym za przyjęciem takiego stanowiska wydają się cele, dla jakich powstały ww. formy współdziałania gmin, i istnienie struktury organizacyjnej. W przypadku związku międzygminnego, zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g., tworzy się go w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy

<sup>33</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-89> [dostęp: 24 kwietnia 2019 r.].

<sup>34</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-103> [dostęp: 24 kwietnia 2019 r.].

<sup>35</sup> Tym parkiem jest Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej.

<sup>36</sup> Stan na 10.07.2019 r. za danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa [[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/) dostęp: 10.09.2019 r.].

– a jak wskazano już wcześniej – jednym z zadań własnych gminy jest tworzenie parków kulturowych. Stowarzyszenia gmin, w myśl art. 84 ust. 1 u.s.g., powstają w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, porozumienia międzygminne w celu powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Wskazać należy, że tak jak związek międzygminny oraz stowarzyszenie gmin to odrębna od każdej z gmin będących ich członkami osoba prawna, tak porozumienie międzygminne jest jedynie formą współdziałania tych jednostek. W tym stanie rzeczy za słuszny przyjąć należy pogląd, że możliwe jest utworzenie parku kulturowego przez związek międzygminny, a odrzucić należy taką możliwość w przypadku stowarzyszeń gmin i porozumień międzygminnych. Zasygnalizować w tym miejscu jednak warto, że istnieje możliwość wykorzystania tych ostatnich w procesie tworzenia parku kulturowego w sytuacji, w której na jego utworzenie zdecydowałyby się rady gmin i w zgodnych uchwałach ustaliły, że prawa i obowiązki związane z zarządzaniem będą wykonywane przez jedną z nich za zwrotem ponoszonych z tego tytułu kosztów.

## **V. ROSZCZENIA WŁAŚCICIELI I UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH ZWIĄZANE Z UTWORZENIEM PARKU KULTUROWEGO**

W przypadku wprowadzenia zakazów i ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości ustawodawca w art. 17 ust. 2 postanowił o odpowiednim stosowaniu przepisów art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: u.p.o.ś.)<sup>37</sup>. Dopuszczalne jest zgłaszanie dwóch rodzajów roszczeń przez osoby pokrzywdzone ustanowieniem na ich terenie parku kulturowego. Pierwszym z nich jest żądanie ustalenia wysokości odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, drugim zaś żądanie wykupu nieruchomości w drodze umowy. Warto zastanowić się, co w ich przypadku oznacza odpowiednie stosowanie przepisów u.p.o.ś. Powstaje przede wszystkim problem ustalenia sytuacji powodujących powstanie tych roszczeń oraz podmiotów uprawnionych do występowania z nimi z uwagi na to, że przepisy do których odsyła u.o.z.o.z. posługują się pojęciem poszkodowanego.

W przypadku roszczenia odszkodowawczego należy odwołać się do art. 129 u.p.o.ś., określającego przepisy ogólne dla wspomnianych art. 131-134 u.p.o.ś., zgodnie z którym z roszczeniem odszkodowawczym może wystąpić właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty nieruchomości, a także osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do niej. Jest to konieczne, pomimo negowania w orzecznictwie słuszności zastosowania ww. przepisu dla potrzeb roszczeń

---

<sup>37</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

dochodzonych na podstawie art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z.<sup>38</sup> z uwagi na brak wskazania w nim art. 129 u.p.o.ś. Konieczność ta zachodzi z uwagi na to, że jest to jedyny możliwy sposób ustalenia, kim jest poszkodowany z art. 131 u.p.o.ś. Omawiając postępowanie w przedmiocie ustalenia odszkodowania wskazać należy, iż starosta przed wydaniem decyzji obowiązany jest do uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego, o którym mowa w art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)<sup>39</sup> w celu określenia wartości rynkowej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Decyzja starosty ustalająca wysokość należnego odszkodowania jest niezaskarżalna i wykonalna nawet w przypadku, w którym zostanie wniesione do sądu powszechnego powództwo przez stronę niezadowoloną z decyzji starosty. Do wystąpienia z takim powództwem zgodnie z tym przepisem uprawnia również bezczynność starosty w postaci niewydania decyzji w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Legitymację czynną do złożenia powództwa posiadają strony postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania prowadzonego przez starostę. W myśl art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>40</sup> stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Uznać należy, że stronami tego postępowania oraz legitymowanymi do wytoczenia powództwa będą poszkodowany oraz gmina. Dodać trzeba także, że powództwo to może mieć dwojaki charakter, tj. powództwa o ustalenie bądź też powództwa o zapłatę. W pierwszej z tych konfiguracji gmina jako powód będzie domagać się ustalenia nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z decyzji starosty<sup>41</sup> albo poszkodowany jako powód będzie domagać się ustalenia istnienia obowiązku zapłaty odszkodowania, które nie zostało mu przyznane z uwagi na treść decyzji starosty lub też ze względu na jej niewydanie. W drugiej zaś poszkodowany jako powód będzie występować z roszczeniem o zapłatę oznaczonej sumy pieniężnej tytułem odszkodowania w razie ustalenia go przez starostę w ww. decyzji w zaniżonej zdaniem poszkodowanego wysokości.

W przypadku wystąpienia z żądaniem wykupu mamy do czynienia z problemem interpretacyjnym z uwagi na to, że należy dokonać odpowiedniego stosowania nie

<sup>38</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 25.06.2015 r., III CSK 381/14, [http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

<sup>39</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741.

<sup>40</sup> Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

<sup>41</sup> Zob. uchwała SN z 11.10.2012 r., III CZP 49/12, [http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

tylko przepisów u.p.o.ś., lecz także dodatkowo przepisów u.g.n., do uregulowań której odsyła art. 132 u.p.o.ś. Wskazać w tym miejscu należy również na brak konsekwencji ustawodawcy, ponieważ u.g.n. nie posługuje się terminem „wykup nieruchomości”, o którym stanowi wzmiankowany przepis u.p.o.ś., co powoduje problemy interpretacyjne. Do roszczenia tego stosować należy odpowiednio art. 124 ust. 5 u.g.n.<sup>42</sup>. W sytuacji, w której zakazy i ograniczenia ustanowione zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. uniemożliwiają właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, organ wykonawczy gminy – na żądanie uprawnionego – ma obowiązek nabyć na rzecz gminy własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Roszczenie takie może obejmować jedynie całość własności nieruchomości bądź prawa użytkowania wieczystego i nie jest możliwe żądanie wykupu jedynie ich części<sup>43</sup>. Przed zawarciem umowy, podobnie jak w przypadku roszczenia odszkodowawczego, organ wykonawczy gminy winien zlecić sporządzenie operatu szacunkowego w celu określenia wartości rynkowej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. W razie braku chęci wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do zawarcia ww. umowy koniecznym jest wystąpienie z powództwem do sądu powszechnego o wydanie zastępczego oświadczenia woli przez sąd na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.)<sup>44</sup>.

Zauważyć należy, że prawo dochodzenia obu roszczeń realizuje się wraz z chwilą wejścia w życie uchwały wprowadzającej na terenie parku kulturowego zakazy i ograniczenia wskazane w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., a w konsekwencji ograniczenia dotychczasowego i zgodnego z prawem sposobu korzystania z nieruchomości, ograniczając się do *damnum emergens*. Świadczyć o tym może wskazanie w ust. 2 ww. przepisu, że ograniczenie to ma nastąpić „na skutek” ustanowienia zakazów i ograniczeń. Otwartą pozostaje kwestia przedawnienia ww. roszczeń. Odrzucić należy – za Sądem Apelacyjnym w Krakowie<sup>45</sup> – możliwość stosowania w tej sytuacji art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. zarówno odpowiednio, jak i w formie analogii. Dlatego w sytuacji braku w porządku prawnym szczegółowych zasad przyjęć należy, że oba roszczenia przedawniają się zgodnie z zasadami ogólnymi sformułowanymi w art. 118 k.c., które stanowią, że generalnie termin przedawnienia wynosi 6 lat,

<sup>42</sup> W. Skarżyńska, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska*, J. Jendrośka (red.), Lex, [dostęp: 24.04.2019 r.].

<sup>43</sup> Por. uchwała SN z 25.11.2010 r., III CZP 81/10, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx); G. Matusik, komentarz do art. 124, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, S. Kalus (red.), Lex [dostęp: 24.04.2019 r.].

<sup>44</sup> Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93.

<sup>45</sup> Zob. prawomocny wyrok SA w Krakowie z 30.04.2014 r., I ACa 253/14, <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>.

a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej 3 lata.

W obu przypadkach środki na wypłatę odszkodowania bądź wykup nieruchomości będą pochodzić z budżetu gminy, która utworzyła na swoim terenie park kulturowy, ponieważ to uchwalony przez nią akt prawa miejscowego spowodował ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Jest to zgodne z intencją ustawodawcy, który wskazał, że „(...) sprawowanie ochrony zabytków przez gminy mieści się w obecnych ich zadaniach, nie powodując dodatkowych kosztów. Nie dotyczy to kosztów funkcjonowania parku kulturowego, którego utworzenie zależy wyłącznie od uznania gminy. Ich kalkulacja jest zależna od skali przestrzennej parku, rygorów ustalonych dla jego terenu i sposobu zarządzania. Sprawdzone wzory w innych krajach przemawiają za takim zarządzaniem parkiem, które zrównoważy wydatki i dochody, przy pełnej realizacji zadań ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”<sup>46</sup>.

W przypadku istnienia parku kulturowego, utworzonego na podstawie art. 16 ust. 5 u.o.z.o.z., tj. na terenie więcej niż jednej gminy, pojawić się może problem rozstrzygnięcia, która z nich jest zobowiązana bądź to do wypłaty odszkodowania, bądź też do wykonania prawa odkupu. Możliwe jest generalne przyjęcie odpowiedzialności wszystkich gmin, na terenie których został utworzony park kulturowy w częściach równych lub częściach ułamkowych (np. stosunkowo do wielkości obszaru parku położonego na terenie gminy) albo też ustalenie wyłącznej odpowiedzialności gminy, na terenie której znajduje się nieruchomość, w związku z którą należy wypłacić odszkodowanie bądź którą należy wykupić. Uznać za słuszną należy ostatnią z powyższych koncepcji. Jest to uzasadnione tym, że co prawda stosowany odpowiednio art. 134 pkt 1 u.p.o.ś. wskazuje na odpowiedzialność tej jednostki samorządu terytorialnego, której działanie w postaci uchwalenia przez nią aktu prawa miejscowego spowodowało ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (a w przypadku utworzenia parku kulturowego przez kilka gmin to uchwała każdej z nich spowodowała to ograniczenie), to jednak decydujące znaczenie będzie w tej sytuacji miał powoływany już wcześniej art. 93 ust. 4 u.o.z.o.z., wskazujący że jednym z zadań gminy jest tworzenie parków kulturowych, oraz art. 9 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami. Trudno w świetle tych przepisów byłoby zaakceptować możliwość ponoszenia przez gminę współtworzącą park kulturowy kosztów związanych ze skutkami jego istnienia w przypadku wystąpienia ich na terenie innej współtworzącej go gminy. W takiej

---

<sup>46</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zabytkach (druk sejmowy nr 624/IV kadencja) [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/624/\\$file/624.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/624/$file/624.pdf) [dostęp: 24.04.2019 r.].

sytuacji wydaje się zasadne przyjęcie, iż to wyłącznie ta gmina, na terenie której znajduje się nieruchomość, w związku z którą zaistniała konieczność poniesienia kosztów jest zobowiązana do ich pokrycia w ramach wykonywania swojego zadania własnego. Zastanović się również należy, czy zasady odpowiedzialności mogą się zawierać w uchwałach rad gmin tworzących park kulturowy. Co prawda, zgodnie z intencją ustawodawcy, chciał on w najszerszym stopniu pozwolić na działanie gmin w zakresie tworzenia parków kulturowych w taki sposób, jaki one same uznają za właściwy i korzystny dla nich. Wydaje się jednak, że przepisy u.o.z.o.z. i u.s.g. nie pozostawiają wątpliwości, że nie ma możliwości innego uregulowania zasad ponoszenia kosztów wypłaty odszkodowań lub wykupu nieruchomości niż ponoszenie ich przez gminę, na terenie której się znajdują.

## **VI. PRZEPISY KARNE**

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do u.o.z.o.z. w rozdziale 11 przepisów karnych. Jednym z nich jest art. 112 u.o.z.o.z., wprowadzający nowy rodzaj wykroczenia w polskim porządku prawnym, a polegający na naruszaniu zakazu lub ograniczenia obowiązującego na terenie parku kulturowego lub jego części. Przedmiotem ochrony tego przepisu jest porządek na terenie parku kulturowego<sup>47</sup>. Czyn karalny opisany w tym przepisie ma charakter formalny i powszechny, a popełniony może być przez działanie lub zaniechanie<sup>48</sup>. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dwóch typów tego wykroczenia. Umysłny typ (tj. taki, w którym sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego) tego przepisu przewidziany w ust. 1 stanowi, że sprawca podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, a typ nieumyślny (tj. taki, w którym sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć), przewidziany w ust. 2, ustanawia dla sprawcy karę grzywny. Dodatkowo, obok nałożenia na sprawcę tego czynu zabronionego kary, mogą zostać wobec niego nałożone środki karne przewidziane w ust. 3, tj. przepadek narzędzi i przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy, przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia lub obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty równowartości wyrządzonej szkody. Zasady procedowania w przypadku popełnienia omawianego wykroczenia określa ustawa z dnia 24 sierpnia

---

<sup>47</sup> Zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Lex [dostęp: 24.04.2019 r.].

<sup>48</sup> Zob. B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108-120. Przepisy karne. Komentarz*, Legalis 2014 [dostęp: 24.04.2019 r.].

2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>49</sup>. W postępowaniu dotyczącym ww. wykroczenia na prawach oskarżyciela publicznego zgodnie z art. 95 pkt 3 u.o.z.o.z. może występować minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzki konserwator zabytków.

## VII. ZAKOŃCZENIE

Reasumując, park kulturowy należy uznać za interesującą pod względem prawnym, lecz niestety niezbyt powszechną formę ochrony zabytków. Dość wskazać, że jak do tej pory utworzono zaledwie 38 takich parków. Najwięcej z nich (tj. sześć) znajduje się w województwie dolnośląskim, a w aż trzech województwach (tj. w województwach lubelskim, podlaskim i zachodniopomorskim) nie ma ani jednego parku kulturowego<sup>50</sup>. Jest to o tyle niebezpieczne, że brak aktywności gmin w zakresie tworzenia parków kulturowych może spowodować utratę cennych walorów krajobrazów kulturowych znajdujących się na ich terenie z uwagi na to, że ów krajobraz nie jest chroniony *per se* przepisami u.o.z.o.z., a byłby chroniony jedynie w przypadku objęcia go ochroną jedną z form ochrony zabytków, z których najwłaściwszą wydaje się park kulturowy<sup>51</sup>. Należy się zastanowić nad przyczynami tego stanu. Na pewno nie jest nim brak wartych ochrony krajobrazów kulturowych w naszym kraju. Przede wszystkim można wskazać na brak świadomości gmin o korzyściach płynących z utworzenia parku kulturowego. Duże znaczenie odgrywa na pewno też brak wiedzy o zasadach funkcjonowania parku kulturowego. W tych obszarach bardzo dużą rolę edukacyjną ma do odegrania Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Gminy mogą również obawiać się konieczności zabezpieczenia kosztów związanych z utworzeniem parku. Nie sposób również nie zauważyć roli różnego rodzaju lobby (w szczególności inwestorów z branży budowlanej) torpedujących plany tworzenia parków kulturowych oraz nawołujących do likwidacji tych już istniejących<sup>52</sup>. Gminy decydujące się na utworzenie parków kulturowych muszą ponadto mieć na względzie orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym zwraca się bardzo dużą uwagę na ścisłe interpretowanie zakresu zakazów i ograniczeń ustanawianych na terenie parku. Dla przykładu wskazać można zakwestionowanie legalności nałożenia obowiązku usuwania m.in. zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych

---

<sup>49</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148.

<sup>50</sup> Stan na 10.07.2019 r. za danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa [[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/) dostęp: 10.09.2019 r.].

<sup>51</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 4.02.2010 r., II SA/Wr 458/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>52</sup> Protesty takie miały miejsce przy tworzeniu parku kulturowego w gminie Zakopane, a także po jego utworzeniu.

czy kontrolowania przez zarządców nieruchomości wielkość szyldów i nośników reklamowych<sup>53</sup>. W tym zakresie należy liczyć na interwencję ustawodawcy, który mógłby rozszerzyć kompetencje gmin.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Literatura**

Gadecki B., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108-120. Przepisy karne. Komentarz*, Legalis.  
Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz do art. 3*, Lex.  
Kisiel W., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Chmielnicki P. (red.), Lex.  
Kotowski W., Kurzępa B., *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Lex.  
Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.  
*Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Jendrośka J. (red.), Lex.  
*Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Kalus S. (red.), Lex.  
Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.  
Zalaśńska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Lex.  
Zeidler K., *Prawo ochrony zabytków*, Gdańsk 2014.

### **Akty normatywne**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).  
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48).  
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).  
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).  
Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1990 r. Nr 56, poz. 322).  
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).  
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.).  
Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.).  
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945).  
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).  
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880).  
Uchwała Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 marca 2016 nr III/6/2016 w sprawie utworzenia Zespołu parków kulturowych pod nazwami Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego i Park Kulturowy dla Obszaru Grobli (Dz. U. Województwa Śląskiego z 2016 r. poz. 2286).

---

<sup>53</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 28.02.2017 r., II OSK 1595/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

## Strony internetowe

<http://www.orka.sejm.gov.pl/>

<https://www.nid.pl/>

## Orzeczenia sądowe

Uchwała SN z 25.11.2010 r., III CZP 81/10, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Uchwała SN z 11.10.2012 r., III CZP 49/12, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Wyrok SN z 25.06.2015 r., III CSK 381/14, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Wyrok NSA w Warszawie z 4.04.2007 r., II OSK 7/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok NSA w Warszawie z 7.12.2007 r., II OSK 1487/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok NSA w Warszawie z 28.02.2017 r., II OSK 1595/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok SA w Krakowie z 30.04.2014 r., I ACa 253/14, <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>.

Wyrok WSA w Krakowie z 18.12.2007 r., III SA/Kr 569/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA w Krakowie z 24.10.2013 r., III SA/Kr 178/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA w Szczecinie z 5.08.2010 r., II SA/Sz 166/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2013 r., IV SA/Wa 2197/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 04.02.2010 r., II SA/Wr 458/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.03.2015 r., IV SA/Wr 745/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

## Cultural park as a form of monument conservation

### SUMMARY

In the article, the author describes the binding legal regulations relating to the operation of cultural parks. This is one of the forms of monument conservation provided for in the Act on monument protection and care of 23 July 2003 and the only form that protects monuments in area – rather than in a point-based manner. The cultural park is a relatively new institution in Polish law and was incorporated into law upon the Act coming into force. The cultural park protects the cultural landscape and is intended to contribute to the preservation of an area with distinctive landscape values with immovable monuments characteristic for the local building and settlement tradition. They may be established by municipal councils, which should define the principles of the park's operation, such as the conservation method, as well as establish bans and restrictions applicable within its boundaries. In connection with the park's establishment, the owners of real estate may receive compensation for any limitation in the manner of using the real estate or demand the purchase of their real estate by virtue of an agreement, if the establishment of a park imposes restrictions on them or causes their inability to possess the real estate as previously. Currently, this form of monument protection is not often used in practice (38 cultural parks were established in Poland as of 10 July 2019).

**Key words:** cultural park, Act on monument protection and care, cultural landscape.