

Marek Stańko

Zakres przestrzenny ochrony zabytków a ochrona uprawnień właścicielskich

I. W praktyce działalności konserwatorskiej powstaje problem relacji pomiędzy zabytkiem a jego otoczeniem¹. Z punktu widzenia prawnego zagadnienie należy ujmować na płaszczyźnie ładu przestrzennego, kształtowanego przez gminy. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², to właśnie sprawy ładu przestrzennego należą do najistotniejszych zadań własnych gminy. Jak się wydaje, zagadnienie wykracza jednak poza same ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i powinno być poddane analizie prawniczej już na etapie projektowania planu miejscowego i procedury jego uzgadniania.

Należy również podkreślić, że problem dotyczyć będzie nie tylko terenów o charakterze zabytkowym w miastach, ale również terenów o przewadze funkcji wiejskich, na których zlokalizowane są różnego rodzaju do-

¹ Inspiracją do podjęcia tego tematu były tezy sprecyzowane przez Górnśląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dr inż. J. Owczarka w artykule *O złotych rączkach amatorach i szkodnikach*, który ukazał się w Kwartalniku Ogólnopolskim „Renowacje” 2001, nr 3, s. 84 i nast. Zdaniem tego autora, „(...) właściwa ekspozycja zabytku a udział w jego otoczeniu architektury nowej często pozostają ze sobą w sprzeczności; (...) łatwo zauważyć, że krajobrazowe walory architektury nowej ustępują krajobrazowym walorom zabytków; (...) często się zdarza, że tereny o charakterze zabytkowym miast są sprzedawane inwestorom, zwłaszcza zagranicznym”.

² Jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

bra kultury. Na tym tle powstaje cały szereg niezwykle kontrowersyjnych zagadnień dotyczących sfery ochrony uprawnień właścicielskich³.

Po pierwsze, pojawia się kwestia zakresu ochrony samego prawa własności w dwóch jego płaszczyznach, a mianowicie prawa do korzystania z nieruchomości zabudowanej obiektem zabytkowym oraz prawa do dysponowania taką nieruchomością.

Po drugie, powstaje problem zakresu przestrzennego ochrony obiektów zabytkowych a swobody działalności gospodarczej.

Po trzecie, rodzi się pytanie o instrumentarium prawne, przy użyciu którego można rozstrzygać nakreślone konflikty interesów, a przynajmniej je łagodzić. Nie ulega bowiem wątpliwości, że szeroko pojmowana ochrona zabytków wymagać będzie niejednokrotnie władczej ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich.

Należy zauważyć, że przedstawione dylematy dotyczyć będą nie tylko samej problematyki prawnej ochrony zabytków, ale także innych dóbr kultury. W tym zakresie nie można tracić z pola widzenia również ochrony różnego rodzaju zespołów pałacowych położonych w otoczeniu terenów o przeznaczeniu typowo rolniczym albo wprost położonych na gruntach rolnych. Niewątpliwie sposób ochrony takich obiektów i stosowane środki prawne wpływać będą bezpośrednio na swobodę prowadzenia działalności rolniczej.

Ramy artykułu zawężają przeprowadzaną analizę do zasygnalizowanych powyżej zagadnień i pojawiających się na tym tle wybranych problemów prawnych.

II. Na wstępie należałoby przyjrzeć się kompetencjom wojewódzkiego konserwatora zabytków, wielokrotnie bowiem sygnalizowany bywa niedostatek tych kompetencji⁴.

Jak się wydaje, analiza tych kompetencji nie może ograniczać się jedynie do środków przewidzianych w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁵, kluczowe bowiem dla określenia zakresu przestrzennego ochrony zabytków i granic tej ochrony będą przepisy ustawy z dnia

³ Dla uproszczenia dalszych wywodów uprawnienia właścicielskie traktować będziemy jako pojęcie zbiorcze, nie tracąc jednak z pola widzenia jego złożonego charakteru.

⁴ Por. J. O w c z a r e k, *O złotych rączkach...*, s. 87 i nast.

⁵ Jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.

7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁶. Nie można również pomijać obowiązków nakładanych w tej dziedzinie na jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności na gminy, wynikających zarówno z realizacji zadań własnych, jak i zleconych⁷.

Usytuowanie wojewódzkiego konserwatora zabytków w strukturze organów administracji określa wprost art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie dóbr kultury. Zgodnie z tym przepisem, wojewódzki konserwator zabytków jest kierownikiem wojewódzkiej Służby Ochrony Zabytków, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, przy pomocy którego wojewoda „sprawuje ochronę dóbr kultury”. W konsekwencji takiego usytuowania wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy wykonuje on w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Ochrony Zabytków. Jednocześnie, na podstawie ust. 3 tego przepisu, wojewoda jest również organem powołującym i odwołującym wojewódzkiego konserwatora zabytków. Niezbyt fortunnie została w tej materii określona rola Generalnego Konserwatora Zabytków. Może on albo wnioskować o powołanie wojewódzkiego konserwatora zabytków, albo – jeśli nie jest podmiotem wnioskującym – wyrazić zgodę na jego powołanie.

Wydaje się celowe określenie pewnej gradacji kompetencji Generalnego Konserwatora Zabytków w procesie powoływania konserwatora wojewódzkiego. Przyjmując dotychczasową strukturę organów ochrony zabytków, i póki co, istnienie w niej Generalnego Konserwatora Zabytków⁸, niezbędne jest przesądzenie, czy wojewódzki konserwator zabytków jest

⁶ Jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm., dalej w skrócie u.z.p.

⁷ Por. art. 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wprawdzie z przepisów tych nie wynikają wprost zadania gminy w zakresie ochrony zabytków, nie ulega jednak wątpliwości, że gmina, realizując te zadania, chociażby w sferze ładu przestrzennego lub budownictwa mieszkaniowego, musi uwzględniać wymogi w dziedzinie ochrony zabytków. Takie stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w art. 8a cyt. już ustawy o ochronie dóbr kultury, z mocy którego ochronę dóbr kultury sprawują również organy samorządu terytorialnego.

⁸ Wprawdzie rządowy projekt ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw (druk urzędowy nr 83, który wpłynął do Sejmu w dniu 23 listopada 2001 r.) zakłada likwidację Generalnego Konserwatora Zabytków, niemniej jednak bez względu na to, kto przejmie jego kompetencje, problem trybu powoływania wojewódzkiego konserwatora zabytków w obecnym kształcie przepisów pozostaje nadal aktualny.

w pełnym zakresie, a więc również personalnie, organem wojewódzkiej administracji rządowej, czy też organem podporządkowanym, nie tylko kompetencyjnie, Generalnemu Konserwatorowi Zabytków. Jak się wydaje, w sytuacji gdy wnioskującym jest Generalny Konserwator Zabytków, to mimo że aktu powołania dokonuje wojewoda, wojewódzki konserwator zabytków będzie znacznie silniej związany, zwłaszcza w sensie personalnym, z Generalnym Konserwatorem Zabytków. Odwrotnie niż w sytuacji, gdy Generalny Konserwator Zabytków będzie jedynie wyrażał zgodę na powołanie konserwatora wojewódzkiego. W takim usytuowaniu wojewódzki konserwator zabytków będzie jedynie kandydatem akceptowanym przez Generalnego Konserwatora Zabytków.

Zakładając, iż w procesie ochrony zabytków niezbędny jest znaczny stopień standaryzacji kompetencji, czemu zresztą ma służyć jednolita struktura Służby Ochrony Zabytków⁹, niezbędne jest także ujednoczenie trybu powoływania wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należałoby zaproponować w tej materii procedurę uzgadniania kandydata przez wojewodę i Generalnego Konserwatora Zabytków¹⁰, przy jednoczesnym wyraźnym określeniu podmiotu wnioskującego kandydata na wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Usytuowanie wojewódzkiego konserwatora zabytków w strukturze administracji wywiera bezpośredni wpływ na ukształtowanie jego zadań i kompetencji. Jak wyżej zostało podkreślone, wojewódzki konserwator zabytków wykonuje te zadania i kompetencje w imieniu wojewody. Jednocześnie w rozumieniu przepisów k.p.a., w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Służby Ochrony Zabytków właściwy jest, jeśli ustawa nie stanowi inaczej, wojewódzki konserwator zabytków, a jako organ wyższego stopnia – Generalny Konserwator Zabytków (art. 8 ust. 6 ustawy). Należy wyraźnie zaznaczyć, że decyzje administracyjne wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków mają być samodzielne i nie są uzależnione od rozstrzygnięć innych organów działających

⁹ Zgodnie z art. 7a ustawy o ochronie dóbr kultury, Służbą Ochrony Zabytków kieruje Generalny Konserwator Zabytków, natomiast na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy wojewódzkim oddziałem Służby Ochrony Zabytków kieruje wojewódzki konserwator ochrony zabytków.

¹⁰ Bądź też inny podmiot, który w przyszłości przejąłby kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków; por. uwagi na ten temat w przypisie 8.

np. w procesie budowlanym. Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 1998 r.¹¹, w którym NSA stanął na stanowisku, że decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków, odmawiająca udzielenia zezwolenia na lokalizację kiosku, wydana na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, jest niezależna od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego o warunkach zabudowy i ma samodzielny byt prawny. Rozpatrzenie odwołania od tej decyzji nie jest więc uzależnione od rozstrzygnięcia w sprawie dotyczącej warunków zabudowy.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej materii jest konsekwentne również w odniesieniu do procedury uzgadniania, o której mowa w art. 40 ust. 4 u.z.p.¹² W uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r.¹³ sąd ten stwierdził, że „odmowa uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do obszarów objętych ochroną konserwatorską oznacza, że nie można ustalić dla zamierzonej inwestycji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu”. W uzasadnieniu tej uchwały NSA powołuje się na znaną w prawie administracyjnym instytucję współdziałania organów w toku załatwiania sprawy¹⁴.

Zauważyć należy, że współdziałanie może przybierać różne formy prawne. Jak podkreśla się w literaturze, moc wiążąca stanowiska zajętego przez organ współdziałający zależy od formy współdziałania przewidzianej przez przepis prawa¹⁵. Zatem w przypadku, gdy prawo materialne przewiduje zajęcie stanowiska przez organ współdziałający, polegające na uzgodnieniu, treść stanowiska wyrażonego w tej formie wpływa kształtująco na rozstrzygnięcie w postępowaniu głównym¹⁶. Taki charakter mają uzgodnie-

¹¹ Sygn. akt IV S.A. 1168/96 – niepublikowany.

¹² Zgodnie z tym przepisem, decyzje w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską wydaje się po uzgodnieniu z działającym w imieniu wojewody wojewódzkim konserwatorem zabytków.

¹³ Sygn. akt OPK 14/98, ONSA 1999, poz. 80.

¹⁴ Tamże, s. 93.

¹⁵ Por. K.M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, Rejent 1996, nr 2, s. 102 i nast.

¹⁶ Por. S. Biernat, *Działanie wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979, s. 82.

nia w art. 40 ust. 4 u.z.p. Podzielić należy jednak pogląd wyrażony w doktrynie, iż wymóg uzyskania pozytywnego stanowiska organu współdziałającego jest warunkiem koniecznym wydania decyzji, nie jest natomiast warunkiem wystarczającym, bowiem uzgodnienie określonych kwestii związanych z ustaleniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie główne od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i wydania decyzji opartej na pełnym materiale dowodowym zebrany w sprawie¹⁷.

Podstawowym zadaniem wojewódzkiego konserwatora zabytków, wynikającym z art. 13 ust 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, jest prowadzenie rejestru zabytków znajdujących się na terenie województwa. Przy czym podkreślić należy, że rejestr zabytków nie jest jedyną formą ewidencjonowania dóbr kultury. Zgodnie bowiem z ust. 2 omawianego przepisu, także zarządy gmin są zobowiązane do prowadzenia ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania. Nie ulega jednak wątpliwości, że przede wszystkim z rejestrem zabytków ustawa wiąże najdalej idące skutki prawne, w szczególności w sferze wykonywania prawa własności nieruchomości, dlatego też w orzecznictwie NSA podkreśla się, że „decyzja o wpisie budowli do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu i oceną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady nienaruszania istoty prawa własności¹⁸ oraz wynikać z niekwestionowanych wartości obiektu jako zabytku w rozumieniu art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury”¹⁹. Nie oznacza to oczywiście, że prowadzenie przez zarządy gmin ewidencji dóbr kultury jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Ewidencja taka może na przykład być istotnym źródłem informacji w procesie projektowania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w ten sposób pośrednio wpływać na ustalenia tego planu. Do roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w procesie ochrony dóbr kultury powrócimy w dalszej części artykułu. Jeśli koncentrujemy

¹⁷ Por. T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 93.

¹⁸ Por. art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁹ Tak NSA w wyroku z dnia 21 października 1999 r. I S.A. 233/99, ONSA 2000, z. 4, poz. 162.

uwagę na samym rejestrze zabytków, to zaznaczmy, że wpis nieruchomości do takiego rejestru musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w księdze wieczystej. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków ujawnieniu w księdze wieczystej podlega wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków²⁰. Taki rodzaj obciążenia nieruchomości wpływać będzie nie tylko na sposób korzystania z niej²¹, ale pośrednio także na możliwość rozporządzania tą nieruchomością. Zasadne jest bowiem przyjęcie założenia, że obrót nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków, ze względu na różnego rodzaju ograniczenia w możliwości korzystania z nich, nie będzie tak swobodny i powszechny jak obrót nieruchomościami, z których korzystanie nie doznaje tak daleko idących ograniczeń. Zatem z punktu widzenia funkcji prawa własności modyfikacji poddana zostanie zarówno funkcja organizacyjna (produkcyjna), jak i majątkowa²².

Zakres kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków określony jest także przez wyspecyfikowanie czynności, które nie mogą być wykonywane bez jego zezwolenia. Czynności te przede wszystkim ingerują w proces budowlany²³.

²⁰ Jeśli natomiast nieruchomość nie ma księgi wieczystej albo jeżeli księga wieczysta zaginęła lub uległa zniszczeniu, wniosek wraz z dokumentami stanowiącymi jego podstawę składa się do zbioru dokumentów danej nieruchomości ze skutkami wpisu do księgi wieczystej, przy czym wnioski i wpisy w tym zakresie wolne są od opłat sądowych (art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy o ochronie dóbr kultury).

²¹ Zauważyć należy, że jeżeli dany obiekt odpowiada warunkom określonym art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, o wpisaniu go do rejestru zabytków decyduje właściwy wojewódzki konserwator zabytków, przy czym decyzja ta nie jest uzależniona od zgody właściciela obiektu – tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 1986 r. I S.A. 869/85, ONSA 1986, z. 1, poz. 1.

²² Należy podkreślić, że bez względu na różny sposób klasyfikowania w doktrynie funkcji prawa własności we wszystkich klasyfikacjach rozumienie funkcji organizacyjnej (produkcyjnej), ujawniającej się najsilniej w sferze korzystania z nieruchomości, i majątkowej, stanowiącej podstawę ciągłości tego prawa poprzez zapewnienie możliwości rozporządzania prawem własności (także w drodze dziedziczenia), jest zbieżne; por. w szczególności W. P a ń k o, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 198-213, a wcześniej t e n z e, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 32-36; także T. K u r o w s k a, *Upowszechnianie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 72-75.

²³ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1996 r. III ARN 68/95, OSNAP 1996, z. 17, poz. 247, w którym SN stanął na stanowisku, że rozstrzygnięcie

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, zezwolenia wymagają w odniesieniu do zabytków m.in. takie czynności jak: przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, konserwowanie, zabudowywanie, odbudowywanie, ale także zdobienie, uzupełnianie, rozkopywanie oraz wszelkie inne powodujące jakiegokolwiek zmiany.

Według ust. 2 tego przepisu, bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie można również przemieszczać zabytków nieruchomości z naruszeniem skomponowanego lub ustalonego tradycją układu terenowego.

Na podstawie art. 28 ustawy o ochronie dóbr kultury wojewódzki konserwator zabytków uprawniony jest także do wstrzymania wszelkich czynności podjętych bez zachowania rygorów z art. 27, a nawet nakazania przywrócenia zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osoby naruszającej przepisy. Co więcej, z mocy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie dóbr kultury możliwość nakazania wstrzymania czynności może nastąpić również w odniesieniu do zabytków jeszcze nie wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli istnieją podstawy do takiego wpisu; jednakże zarządzenie o wstrzymaniu robót traci moc, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od jego wydania nie nastąpi wpis do rejestru zabytków. Rozwiązanie to okazuje się ułomne w momencie, gdy nieruchomość będzie przedmiotem obrotu. Wszakże, jak wcześniej zaznaczono, w księdze wieczystej ujawnieniu podlega dopiero wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków.

Jak wyżej zasygnalizowano, taki zakres czynności wymagający zezwolenia będzie wywierać znaczny wpływ nie tylko na korzystanie z prawa własności nieruchomości, ale – jak się wydaje – może kształtować samą jego treść. Jak podkreślał W. Pańko, „przewartościowania instytucjonalne i prawne prowadzić muszą również do nieuchronnych zmian w naszym podejściu do istoty prawa własności, a w konsekwencji i do ochrony uprawnień właścicielskich”²⁴. Jednakże spośród czynników decydujących o treści

sprawy o zezwolenie na wykonanie robót budowlanych przez inwestora w obiekcie zabytkowym lub na terenie obiektu objętego ochroną zabytków może być podjęte po wydaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia na dokonywanie czynności wymienionych w art. 27 o ochronie dóbr kultury i muzeach w odrębnym postępowaniu administracyjnym w formie decyzji.

²⁴ Por. W. P a ń k o, *O prawie własności...*, s. 16.

i kierunkach ewolucji prawa własności, szczególną rolę przypisywał czynnikom gospodarczym²⁵. W przypadku ochrony zabytków i szerzej – dóbr kultury, czynnikiem decydującym, wywierającym presję na monopol właściciela nieruchomości²⁶, jest ochrona „bogactwa narodowego”, w skład którego wchodzi dobra kultury²⁷. Należy zauważyć, że zakres pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury, ma w dużej mierze charakter ocenny, a w wielu sytuacjach konieczne będzie odwołanie się do kategorii estetycznych. Tylko bowiem w tych kategoriach można oceniać takie pojęcia, jak „zdobienie” zabytków, czy też „zeszpecenie” otoczenia zabytku. Tym bardziej więc stosowanie norm zawartych w art. 27 ustawy jako norm ograniczających prawo własności nieruchomości będzie wymagało niezwykle wysokich kwalifikacji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zakres kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków nie ogranicza się jedynie do wydawania rozstrzygnięć w formie decyzji. W wielu bowiem sytuacjach czynności innych organów w zakresie dyspozycji nieruchomościami wymagać będą działania w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jako przykład takiego obowiązku współdziałania można wskazać art. 38 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Zgodnie z tym przepisem, dla zapewnienia użytkowania zabytku nieruchomego w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami organy, do których należy dyspozycja gruntami budynkami i lokalami, zobowiązane są w stosunku do obiektów zabytkowych działać w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

III. Zarysowany wyżej zakres kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków nie daje pełnej odpowiedzi na pytanie o granice przestrzenne ochrony zabytków (i szerzej dóbr kultury). Zasadniczą bowiem rolę w tej materii spełniać będą przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospoda-

²⁵ Tamże, s. 16.

²⁶ Monopol ten, podlegający zresztą licznym ograniczeniom, jest konsekwencją koncepcji prawa własności prezentowanej przez W. Pańkę „jako „domniemania kompetencji, która stwarza właścicielowi możliwość faktycznego i prawnego korzystania i rozporządzania rzeczą”, tamże, s. 77.

²⁷ Por. art. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury.

rowaniu przestrzennym²⁸, a także przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹.

Istota zagadnienia zakresu przestrzennego ochrony zabytków (i szerzej dóbr kultury) sprowadza się do tego, że niezbędna jest nie tylko ochrona samego zabytku poprzez możliwość władczej ingerencji w wykonywanie prawa przez właściciela nieruchomości, na której zlokalizowany jest taki obiekt, ale także oddziaływania na otoczenie poza granicami takiej nieruchomości. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 października 1999 r.³⁰: „ochrona dóbr kultury wymaga stosownej przestrzennej realizacji różnych celów i zadań, a więc także właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony jako dobra kultury”.

W tej materii – jak wcześniej zasygnalizowano – szczególnie istotna rola przypadać będzie gminie. Bowiem, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ do jej zadań własnych należą m.in. sprawy ładu przestrzennego. Konsekwencją tego postanowienia jest art. 4 ust. 1 u.z.p., według którego ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (...) należy do zadań własnych gminy. Należy jednak zauważyć, iż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., tj. od dnia 1 stycznia 1995 r. sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest – z wyjątkami określonymi w art. 13 u.z.p. – fakultatywne. Ustawa w tym kształcie obowiązuje zbyt krótko, a w związku z tym brak jest jeszcze podstaw do wyciągnięcia kategoriycznych wniosków w kwestii korzystania przez gminy z możliwości sporządzania planów miejscowych w sytuacji, gdy nie jest to obowiązkowe. Można jednak bez ryzyka popełnienia poważniejszego błędu stwierdzić, że – z różnych zresztą przyczyn – gminy nieczęsto korzystają z tej możliwości. Pośrednio świadczą o tym liczne nowelizacje art. 67 u.z.p., na podstawie których wydłuża się okres obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy³², czyli uchwalonych jesz-

²⁸ Por. przypis 6.

²⁹ Jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm., dalej w skrócie u.g.n.

³⁰ III RN 82/99, OSNAP 2000, z. 15, poz. 571.

³¹ Por. przypis 7.

³² Początkowo okres ten wynosił 5 lat, licząc od dnia wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, następnie na podstawie art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r. zmieniającej ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 111,

cze pod rządami ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym³³.

Niedoceniając roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowego instrumentu kształtowania gospodarki przestrzennej wywoływać musi negatywne konsekwencje również w sferze określania granic przestrzennych ochrony zabytków. Już z art. 1 ust. 2 pkt 4 u.z.p. wprost wynika, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Odzwierciedleniem takiego założenia ustawodawcy jest również możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p. – szczególnych warunków zagospodarowania terenów, w tym zakazów zabudowy, wynikających m. in. z potrzeb ochrony środowiska kulturowego. W tej dziedzinie istotna rola przypadać będzie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie dóbr kultury w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit.a i ust. 3 u.z.p., projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także projekt zmiany wcześniej uchwalonego planu w zakresie obejmującym ochronę zabytków (i szerzej dóbr kultury), uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Od takiego uzgodnienia należy jednak odróżnić przewidziany w art. 18 ust. 2 pkt 2 obowiązek zawiadamiania organów właściwych do uzgadniania projektu planu o przystąpieniu do sporządzania planu. Dopełnienie tego ostatniego obowiązku nie może być traktowane jako spełnienie obowiązku uzgodnienia projektu planu. Przy czym, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny, samo uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków nie wymaga wyrażenia przez ten organ zgody w formie decyzji lub

poz. 1279) okres ten wydłużono do 7 lat, natomiast na podstawie art. 1 lit.a kolejnej ustawy nowelizującej z dnia 21 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1804) okres ten wynosi 8 lat, przy czym z mocy art. 1 lit.b, jeżeli w tym terminie gmina uchwali studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i przystąpi do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „stary” plan zachowuje moc w granicach objętych uchwałą, nie dłużej jednak niż przez 9 lat od dnia wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.

postanowienia, ale następuje w formie oświadczenia wyrażającego aprobatę dla treści projektowanego planu³⁴.

Wprawdzie ustawodawca zastrzegł w art. 2 ust 2 u.z.p., że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁵ ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, niemniej jednak decyzja taka będzie miała ograniczony zakres w stosunku do ustalenia planistycznego³⁶. Na jej podstawie można nałożyć różnego rodzaju obowiązki na właściciela nieruchomości, na której zlokalizowany jest obiekt zabytkowy. Trudno jednak w oparciu o taką decyzję wpływać na kształtowanie przestrzeni wokół nieruchomości.

Problem ten nabiera szczególnej ostrości, gdy przedmiotem ochrony, a tym samym wpisania do rejestru zabytków, będzie np. park wraz z otoczeniem. Dopuszczalność takiego rozwiązania wynika z art. 5 pkt 12 ustawy o ochronie dóbr kultury. Zgodnie z tym przepisem, ochroną może być objęty krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych. Jak jednak zasadnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, „organy konserwatorskie nie mogą dowolnie ustalać wielkości obszaru chronionego”³⁷.

W tym kontekście szczególnego znaczenia będą nabierać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć, że zastosowanie norm planistycznych dla wytyczenia granic obszaru chronionego, przy aktualnie obowiązującej treści art. 10 ust. 1 u.z.p., nie musi być ograniczone do określenia przeznaczenia poszczególnych terenów oraz wytyczenia linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, ale może zawierać także postanowienia szczegółowe.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 27 listopada 1997 r. II S.A./Wr 857/97, ONSA 1997, poz. 125.

³⁵ Poza, oczywiście, sytuacjami określonymi w art. 13 ust. 1 u.z.p., gdy sporządzenie planu miejscowego jest obowiązkowe.

³⁶ W tym miejscu analizie poddajemy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawane gdy brak jest planu miejscowego. Bliżej na temat decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego por. w szczególności Z. Czarnik, *Treść i charakter prawny decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu*, Samorząd Terytorialny 1999, z. 10.

³⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 25 października 1991 r. I S.A. 948/91, OSP 1993, nr 6, poz. 116.

Do takich postanowień planu miejscowego można zaliczyć szczególne warunki zagospodarowania danego terenu, ale także terenów sąsiednich, w tym także zakazy zabudowy wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego – art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.

Dopuszczalne jest także określenie lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy, w ramach tego określenie linii zabudowy i gabarytów obiektów, a także maksymalnych lub minimalnych wskaźników intensywności zabudowy – art. 10 ust. 1 pkt 6 u.z.p.

Jak się wydaje, przede wszystkim na podstawie tych instrumentów prawnych można wpływać na właściwą ekspozycję zabytku i przynajmniej łagodzić konflikt pomiędzy krajobrazowymi walorami architektury nowej a krajobrazowymi walorami zabytków.

Ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu mogą także wynikać z przepisów szczególnych. Tytułem przykładu można wskazać na art. 24 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody³⁸. Na podstawie tego przepisy wojewoda w drodze rozporządzenia może tworzyć i określać warunki ochrony parku krajobrazowego, przy czym park krajobrazowy może być obszarem chronionym również ze względu na wartości kulturowe.

Należy również podkreślić, że na podstawie art. 71 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁹ ochrona dóbr kultury, postrzegana również w kategoriach ochrony walorów krajobrazowych danego terenu, stanowi istotny element zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska⁴⁰.

Szczególna regulacja prawna została także przewidziana w art. 20 ustawy o ochronie dóbr kultury. Przepis ten umożliwi ochronę zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków⁴¹. Ochrona polega na tym, że na wniosek wo-

³⁸ Dz.U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

³⁹ Dz.U. Nr 62, poz. 627.

⁴⁰ Z uwagi na zbyt krótki okres obowiązywania ustawy kwestia ta została jedynie zasygnalizowana.

⁴¹ Zaznaczmy jednak, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1997 r. (S.A./Gd 2823/95, niepublikowany) „wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość historyczną, powinny być wpisane oddzielnie do rejestru zabytków”.

jewódzkiego konserwatora zabytków starosta może określić warunki działalności budowlanej na takim obszarze lub zarządzić usunięcie, uporządkowanie albo przebudowę poszczególnych budynków lub wydać inne stosowne zarządzenia. Należy jednak zaznaczyć, że uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w tej materii nie sprowadzają się jedynie do złożenia stosownego wniosku. Jeśli nawet starosta nie wydał stosownych zarządzeń określających warunki działalności budowlanej na takim obszarze, to nie jest wyłączony obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską. Obowiązek ten zawsze będzie wynikał z przepisu art. 40 ust. 4 pkt 4 u.z.p., i to bez względu na to, czy decyzja będzie wydawana na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też – z braku takiego planu – na podstawie przepisów szczególnych.

IV. Szczegółne obowiązki wpływające zarówno na zakres korzystania z nieruchomości, jak i częściowo na swobodę dysponowania nieruchomością, nakładane są na właścicieli zabytków w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Obowiązki te związane są przede wszystkim z zabezpieczeniem zabytku przed zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją. Jeżeli natomiast dochodzi do oddania zabytku nieruchomego w całości lub w części w użytkowanie, najem lub dzierżawę, właściciel zobowiązany jest zawiadomić o tym wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zaznaczmy jednak, że w zakresie dysponowania nieruchomością wpisaną do rejestru zabytków źródeł obowiązków właścicieli takich nieruchomości poszukiwać musimy nie tylko w samej ustawie o ochronie dóbr kultury, ale także w innych przepisach. Jeśli więc nieruchomość wpisana do rejestru zabytków stanowi własność Skarbu Państwa, to na podstawie art. 13 ust. 4 pkt 1 u.g.n. sprzedaż takiej nieruchomości, jej zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste, ale także wniesienie takiej nieruchomości jako aportu do spółki, wymagać będzie zgody właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jeśli natomiast nieruchomość jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, to czynności wymienione wyżej z mocy art. 13 ust. 3 pkt 2 u.g.n. wymagają opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nie ulega wątpliwości, że czynności wymienione w tym przepisie mają charakter cywilnoprawny. W konsekwencji zgoda lub opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków będzie miała wpływ na ich waż-

ność, przy czym w przypadku opinii decydujące znaczenie będzie miał sam fakt jej wyrażenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Może więc być ona negatywna. Wydaje się jednak, że ze względu na wagę zagadnienia mogą pojawić się trudności w uzasadnieniu stanowiska jednostki samorządu terytorialnego, która zadysponowała nieruchomością mimo negatywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nie można bowiem abstrahować w tym zakresie od oceny należytej staranności w dysponowaniu mieniem przez taką jednostkę. Nie zmienia to oczywiście faktu, że czynność prawna będzie ważna.

Zauważmy także, iż prawo własności zabytku może być nie tylko ograniczone, ale także odjęte, w konsekwencji czego zabytek przechodzi na własność państwa. Podstawę taką stwarza art. 33 ustawy o ochronie dóbr kultury. W odniesieniu do zabytku nieruchomego przejęcie na własność państwa, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, następuje w trybie przepisów u.g.n. na wniosek konserwatora zabytków lub starosty. Zatem zastosowanie znaleźć musi w pełnym zakresie procedura wywłaszczeniowa⁴².

Szczególna regulacja prawna, wpływająca z kolei na sposób korzystania z nieruchomości, przewidziana została w art. 29 ust. 2 u.g.n. Na podstawie tego przepisu, jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, dopuszczalne jest przy określaniu sposobu korzystania z takiej nieruchomości nałożenie na jej nabywcę – w razie potrzeby – obowiązku odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych i określenie terminu wykonania tego obowiązku. Niewykonanie tego obowiązku może prowadzić z mocy art. 33 ust 3 u.g.n. w związku z art. 240 k.c. do rozwiązania umowy przed upływem terminu, na jaki została zawarta. Podkreślimy jednak, iż wykonywanie obowiązków przez użytkownika wieczystego nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków w zakresie odbudowy lub remontu zlokalizowanych na niej obiektów budowlanych nie będzie możliwe bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Każda bowiem rozbudowa i większość remontów będzie objęta zakresem

⁴² Na marginesie zaznaczmy, iż przejęcia na własność państwa zabytku ruchomego dokonuje za odszkodowaniem wojewódzki konserwator zabytków; por. art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury.

działania omawianego wcześniej art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Dotrzymanie zatem przez użytkownika wieczystego nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków określonego w umowie terminu uzależnione będzie także od sprawności działania wojewódzkiego konserwatora zabytków. W konsekwencji sięganie do ostatecznej sankcji żądania rozwiązania umowy musi uwzględniać i ten aspekt zagadnienia.

V. Jak podkreślone zostało na wstępie, wytyczenie zakresu przestrzennego ochrony zabytków (i szerzej dóbr kultury) wpływać będzie nie tylko na sposób korzystania i dysponowania terenami o charakterze zabytkowym i terenami sąsiednimi w miastach, ale także terenami o przewadze funkcji wiejskich, na których zlokalizowane są różnego rodzaju dobra kultury. Nie ulega wątpliwości, że przedstawione wyżej instrumentarium prawne znajdzie zastosowanie także do ochrony zabytków (dóbr kultury) położonych na terenach wiejskich. Jak się jednak wydaje, różnice wypływać będą ze szczególnej roli gospodarstw rolnych jako podstawowych jednostek wytwórczych w rolnictwie. Zauważmy bowiem, że ochrona otoczenia zabytku czy też całego zabytkowego zespołu budowlanego wpisane do rejestru zabytków może np. powodować konieczność ingerencji w sposób realizacji zabudowy zagrodowej czy siedliskowej albo wręcz zakazywać takiej zabudowy. Ingerencja następuje więc nie tylko w samo prawo zabudowy, ale także w sposób korzystania z gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej w rozumieniu art. 55³ k.c., w skład której wchodzić mogą także budynki. Zakres przestrzenny ochrony zabytków może więc wpływać na zakres korzystania z własności rolniczej⁴³.

Przeznaczenia obszarów wiejskich nie można ograniczać jedynie do obszarów służących prowadzeniu działalności rolniczej. Wymóg zmniejszenia liczby ludności zajmującej się tą działalnością, przy jednoczesnej niemożliwości ich dalszego przemieszczania do miast, przede wszystkim wskutek stale rosnącego bezrobocia, wywołuje konieczność poszukiwania alternatywnych źródeł działalności na terenach wiejskich. Jak się wydaje, lokalizacja na takich terenach obiektów zabytkowych lub całych zabytkowych zespołów budowlanych czy też tworzenie na tych obszarach stref

⁴³ Szczegółowe uwagi na temat zakresu ochrony tej własności por. M. K o r z y c k a, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14 i nast.

ochrony konserwatorskiej może stanowić podstawę do podejmowania innych, poza rolniczymi, rodzajów działalności gospodarczej. Truizmem jest twierdzenie, iż tego typu obiekty zabytkowe mogą inspirować działalność w sferze usług turystycznych. Mogą również umożliwiać zatrudnienie w związku z koniecznością ich utrzymania w należytym stanie. Możliwość wykorzystywania zabytków nieruchomości na cele użytkowe wynika wprost z art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Zgodnie z tym przepisem, w celu zapewnienia należytej ochrony i właściwego wykorzystania zabytków nieruchomości zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej powinny dążyć do zagospodarowania ich na cele użytkowe.

Jak się wydaje, najistotniejszym aspektem tego zagadnienia jest sposób finansowania takiej działalności. W obecnie obowiązującym stanie prawnym przyjęta została koncepcja przyznawania z budżetu państwa dotacji przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie. Zasady i tryb przyznawania tych dotacji został określony w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków prowadzących prace remontowe i konserwatorskie⁴⁴. Wydaje się jednak, iż scentralizowany tryb przydzielania tych dotacji przez Generalnego Konserwatora Zabytków, określony w § 10 ust. 1 rozporządzenia, nie będzie sprzyjał efektywnemu rozdzielaniu skromnych środków budżetowych. Rozważenia wymaga raczej konieczność skonstruowania odpowiedniego systemu kredytowania tego typu działalności.

VI. Reasumując powyższe wywody, podkreśliśmy, że przedstawione instrumenty prawne stwarzają realne możliwości określania przestrzennego zakresu ochrony zabytków. Jak się wydaje, skuteczność tych środków prawnych uzależniona jest przede wszystkim od przestrzennej koordynacji zadań nakładanych na poszczególne organy, w tym również na wojewódzkiego konserwatora zabytków. W tej materii zasadniczy problem sprowadza się do tego, aby koordynacja ta znalazła najpełniejszy wyraz już na

⁴⁴ Dz.U. Nr 86, poz. 964.

etapie opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej bowiem fazie procedury powinny zostać nakreślone podstawowe rozwiązania determinujące ład przestrzenny, a w jego ramach sprecyzowany m.in. zakres przestrzenny ochrony dóbr kultury.