

Paweł Dzienis¹

Funkcjonowanie zakazów i ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości chroniących krajobraz kulturowy na przykładzie Wilanowskiego Parku Kulturowego – część 1

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3520

Streszczenie

Park kulturowy jest obszarową formą ochrony zabytków, w której przedmiotem ochrony jest krajobraz kulturowy. Na jego terenie obowiązuje szczególny reżim prawny mający na celu zapewnienie ochrony. Wilanowski Park Kulturowy stanowi doskonały przykład do sprawdzenia, jak funkcjonuje ta instytucja ustawowa. W artykule – będącym swoistym studium przypadku – autor poszukuje przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, jak zrównoważyć codzienne interesy mieszkańców rozwijającej się intensywnie stołecznej dzielnicy z wielowiekowym dziedzictwem narodowym. Okazuje się, że służą temu roszczenia cywilnoprawne.

Artykuł składa się z dwóch dopełniających się wzajemnie części. W pierwszej z nich, zamieszczonej w tym numerze czasopisma, autor przedstawia istotę instytucji parku kulturowego i podstawy prawne, a także analizuje zakazy i ograniczenia parkowe oraz roszczenia cywilnoprawne przysługujące właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na obszarze Parku. Wykorzystuje do tego metodę dogmatyczną i analizę dorobku judykatury. W drugiej części, stosując metodę empiryczną, przeprowadza badania w formie zapytań do instytucji zajmujących się Wilanowskim Parkiem Kulturowym. Analizuje odpowiedzi i formułuje wnioski holistyczne, uwzględniające badania dogmatyczne, judykacyjne i empiryczne.

Słowa kluczowe: prawo ochrony zabytków, prawo własności, park kulturowy, sposób korzystania z nieruchomości, obszary specjalne, odszkodowanie, zakazy i ograniczenia właścicielskie, odpowiedzialność władzy publicznej

Functioning of prohibitions and restrictions on the use of real estate protecting the cultural landscape on the example of the Wilanów Cultural Park – part 1

Abstract

The cultural park is an area form of monument protection in which the subject of protection is the cultural landscape. There is a special legal regime in its area that aims to provide protection. The Wilanów Cultural Park is a great example to check how this statutory institution works. In the article, the author primarily looks for answers on how to balance the daily interests of the residents of the intensively developing capital district with centuries-old national heritage. This is served by civil law claims.

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia i wiceprezes Sądu Rejonowego w Białymstoku, delegowany do Sądu Okręgowego w Białymstoku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autor publikacji z prawa cywilnego. ORCID: 0000-0002-8243-7147.

The article consists of two complementary parts. In the first of these, presented in this issue of the journal, the author presents the essence of the institution of a cultural park, legal grounds, analyzes park bans and restrictions as well as civil law claims for the owners and perpetual users of real estate located within the Park. In the second part, using the empirical method, he conducts research directing inquiries to institutions dealing with the Wilanów Cultural Park. He analyzes the answers and formulates holistic conclusions including dogmatic, judicial and empirical studies.

Keywords: monument protection law, ownership law, cultural park, way of using the property, special areas, compensation, owner's prohibitions and restrictions, responsibility of public authority

1. Uwagi wstępne

Wilanowski Park Kulturowy – powołany uchwałą Nr XXXIV/819/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. – funkcjonuje już od 8 lat². Warto zatem przyjrzeć się, jak w praktyce działają wprowadzone zakazy i ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości położonych na jego obszarze. Wybór Wilanowskiego Parku Kulturowego do przeprowadzenia analizy jest uzasadniony dwoma powodami. Oba jednak mają wspólną podstawę w powszechnej znajomości Wilanowa. Wynikają z niej właśnie dwa imperatywy poznawcze. Pierwszy: konieczność zbadania jego jurydycznego wymiaru³ oraz oceny tego, jak instrumenty prawne chronią dziedzictwo narodowe i czy są one właściwe. Drugi: polegający na tym, że powszechnie znany Wilanów może być przykładem dla innych gmin zamierzających utworzyć na swoim terenie parki kulturowe⁴.

Artykuł składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. Materiałem badawczym w tej części są źródła prawa, w tym te rangi ustawowej, jak i prawa miejscowego, na podstawie których funkcjonuje Park. Do przeprowadzonej analizy szczególnie przydatne okazały się judykaty sądów administracyjnych, wydane na tle sporów powstałych na kanwie stosowania uchwały powołującej do życia z dniem 8 maja 2012 r. tę obszarową formę ochrony zabytków. Zagadnienie jest tym bardziej interesujące do zbadania właśnie na przykładzie Wilanowskiego Parku Kulturowego z uwagi na charakter nieruchomości położonych na jego obszarze. Zwrócić bowiem należy uwagę, że obejmuje on nie tylko teren Pałacu i Parku w Wilanowie, ale też tzw. Przedpole Pałacu Wilanowskiego,

² Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2012 r., poz. 3566 (dalej: „uchwała wilanowska”).

³ O innym jeszcze wymiarze prawnym Wilanowa zob. np. P. Dzieńis, *Rewindykacja utraconych ruchomości na przykładzie księgozbioru wilanowskiego*, „Palestra” 2018, LXIII nr 7–8 (729–730), s. 7–15.

⁴ Na potrzebę edukacyjnej działalności w tym zakresie wskazuje J. Tomczak, *Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2019, nr 4, s. 51.

na terenie którego powstało i intensywnie rozwija się Miasteczko Wilanów⁵. Oznacza to nowe wyzwania przed prawem wobec działalności deweloperskiej.

Prawo ochrony zabytków to specjalistyczna dziedzina prawa, więc konieczna jest jeszcze jedna uwaga metodologiczna. Zawężając obszar badawczy, należy zaznaczyć, że opracowanie koncentruje się na cywilistycznym wymiarze parku kulturowego, zaś rozważania administracyjne są jedynie tłem niezbędnym do zrozumienia istoty prowadzonego wywodu. W przypadku parków kulturowych niewątpliwie mamy do czynienia z problemem konieczności wyważenia przez prawodawcę – tak ustawodawcę, jak i twórców aktów prawa miejscowego – hierarchii dóbr w procesie przyznawanej i realizowanej ich ochrony. Celem niniejszego artykułu jest poszukiwanie takich rozwiązań prawnych, które pozwolą na realizację praw obu tych grup interesów – ochrony własności i ochrony krajobrazu kulturowego, a przynajmniej doprowadzą do zadowalającego kompromisu. Nieodzowną cechą parku kulturowego są ograniczenia i zakazy, których ogólny katalog wynika z art. 17 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶. Pojawiają się zatem podstawowe pytania, w jaki sposób park kulturowy oddziałuje na krajobraz kulturowy oraz na treść uprawnień składających się na prawo własności nieruchomości położonych na jego terenie. Istotna jest też ocena proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń mających służyć ochronie. W celu odpowiedzi na to pytanie – oprócz metody dogmatycznej i studiów nad orzecznictwem, będących podstawą części pierwszej – w drugiej części artykułu wykorzystana została też metoda empiryczna oparta na doświadczeniach instytucji zajmujących się Parkiem.

2. Park kulturowy jako obszarowa forma ochrony zabytków

Wilanowski Park Kulturowy jest jednym z 40 parków kulturowych działających w Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Jest to obszarowa, a nie punktowa forma

⁵ Tworzy je zaprojektowany od podstaw zespół osiedli mieszkaniowych położonych na Polach Wilanowskich. Miasteczko Wilanów oparte jest na ideach miasta w mieście i miasta ogrodu, obejmując osie widokowe i dominanty uwzględniające krajobraz kulturowy. Jest przedmiotem licznych publikacji zwłaszcza socjologicznych – por. J. Pakuła, *Miasteczko Wilanów – studium przypadku. Praca magisterska na kierunku kulturoznawstwo – wiedza o kulturze*, Instytut Kultury Polskiej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/9270/J.%20Paku%20C5%82a%2C%20Miasteczko%20Wilan%20C3%B3w.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 30.05.2020] czy planowania przestrzennego – por. K. Rędzińska, M. Jędraszko-Macukow, *Osiedla „Aspern Seestadt” w Wiedniu i „Miasteczko Wilanów” w Warszawie w świetle idei zielonej infrastruktury*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2013, nr 36, s. 73–84.

⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282, dalej: „u.o.z.o.z.”).

⁷ Stan na dzień 29 listopada 2019 r. za danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa, https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zestawienie_parkow/miejsce.php?ID=3710&sphrase_id=70642 [dostęp: 7.04.2019].

ochrony zabytków, gdyż park kulturowy przedstawia wartość kulturową jako określona całość⁸. Analizując podstawy prawne utworzenia parku kulturowego, w pierwszej kolejności należy ocenić, czy Wilanowski Park Kulturowy spełnia owe kryteria.

Celem ustawowym powołania parku kulturowego jest, jak stanowi art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z., ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Przedmiotem chronionym przez tę formę jest krajobraz kulturowy. Zgodnie z definicją legalną zawartą w słowniczku ustawowym w art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z., krajobraz kulturowy oznacza postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W orzecznictwie powstałym na tle innych parków kulturowych trafnie wyjaśnia się szerokie rozumienie tego przedmiotu ochrony. Rozumie się przez to pojęcie „także aspekty niematerialne w postaci ogólnego wrażenia, atmosfery miejsca, jego mikroklimatu, komfortu pobytu czy poruszania się. W uchwale w sprawie parku kulturowego chodzi nie tyle o utrzymanie w odpowiednim stanie konstrukcji i elewacji poszczególnych budynków, ile o stworzenie, m.in. przy pomocy zakazów i ograniczeń, warunków, które w sposób optymalny chronią, a zarazem eksponują historycznie ukształtowaną przestrzeń, a konkretniej sposób jej „postrzegania” (co ustawodawca wyeksponował w legalnej definicji krajobrazu kulturowego)”⁹. Wykładając definicję legalną krajobrazu kulturowego, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił ponadto uwagę, że mowa w niej nie o krajobrazie, ale o krajobrazie kulturowym, zatem ochronie podlegać ma wyróżniający się krajobrazowo teren z zabytkami nieruchomymi¹⁰. W podobnym tonie interpretuje to pojęcie doktryna¹¹. Możemy spotkać następującą definicję: krajobraz kulturowy „jest zapisem historii w konkretnej przestrzeni i na jego kształt oraz cechy tożsamości złożyły się czynniki zarówno pierwotne, pochodne od natury, jak i wtórne, będące wynikiem działalności człowieka”¹².

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 623/14, „Gazeta Prawna Samorząd i Administracja” 2016, nr 32 – „Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń historycznie ukształtowana, a to przesądza, że nie można ograniczyć terenu ochrony tylko do działek, na których jest obiekt zabytkowy” oraz wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07.

⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/Wr 589/17, Legalis.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 28 października 2008 r., I OSK 645/08, Lex.

¹¹ Szerzej zob. J. Stugocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, rozdział VII. 6. Krajobraz kulturowy, Warszawa 2017, i powołane tam wypowiedzi z literatury, oraz K. Zalańska, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.

¹² M. Kornecki, *Krajobraz kulturowy: perspektywy badań i ochrona*, „Ochrona Zabytków” 1991, nr 44/1, s. 19.

Odnosząc powyższe wymogi do Wilanowskiego Parku Krajobrazowego, należy ocenić, że niewątpliwie są one spełnione. Przestrzeń objęta ochroną została ukształtowana naturalnie oraz przez człowieka i zawiera elementy przyrodnicze, wśród których są przede wszystkim: Park Wilanowski, Jezioro Wilanowskie i Rezerwat Morysin, jak i wytwory cywilizacji w postaci Pałacu Króla Jana III Sobieskiego, pałacu w Natolinie i pałacu Rozkosz. Na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego znajdują się trzy rezerваты przyrody: Morysin, Skarpa Ursynowska i Las Natoliński. Uzasadnieniem dla utworzenia Parku na tym obszarze była potrzeba ochrony zachowanych i jeszcze czytelnych elementów wieloprzestrzennej kompozycji urbanistycznej, zagrożonej przez niezwykle szybki rozwój zabudowy na terenie Pól Wilanowskich. Jak wskazano w § 1 ust. 1 uchwały wilanowskiej, Wilanowski Park Kulturowy został utworzony w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów dzielnic m.st. Warszawy Wilanowa i Ursynowa, z zespołami pałacowo-parkowymi w Wilanowie z Morysinem, Ursynowie, Natolinie i Gucin Gaju wraz z ich otoczeniem. Ponadto celem przyświecającym twórcom Parku było zintegrowanie zarządzania ochroną i udostępniania tych składników. Sama Rada wyjaśniła potrzebę utworzenia Parku w następujący sposób: „Powołanie Wilanowskiego Parku Kulturowego ma na celu wzmocnienie skuteczności ochrony i udostępnianie walorów krajobrazu kulturowego i zabytków, znajdujących się na jego terenie. Dotyczy to zwłaszcza rezydencji wilanowskiej i jej historycznych filii wraz z ich powiązaniem kompozycyjnymi i widokowymi i najbliższym otoczeniem. Z elementami tymi będzie się harmonizować współczesne i przyszłe zmiany tego obszaru, związane z intensywnie przebiegającymi procesami urbanizacyjnymi, jakie mają tu miejsce. Utworzenie parku kulturowego to nie tworzenie skansenu, lecz rodzaj nowoczesnego zarządzania obszarem parku, dzięki któremu rozwija się on harmonijnie, a rozwój odbywa się z poszanowaniem zabytków, przyrody i krajobrazu kulturowego”¹³. Jak podkreślają władze Warszawy, zapisy uchwały i planu ochrony nie miały blokować nowych inwestycji, ale miały doprowadzić (głównie poprzez zapisy planistyczne) do stanu, w którym skala, charakter i kompozycja nowej zabudowy byłyby zharmonizowane z zabytkowymi zespołami rezydencjonalnymi, nie niszczyły ciągów komunikacyjnych, powiązań kompozycyjnych i widokowych oraz nie naruszałyby różnorodności biologicznej i walorów przyrodniczych¹⁴.

¹³Ze stanowiska Rady m.st. Warszawy zawartego w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 2197/13.

¹⁴ Zob. informacja o Wilanowskim Parku Kulturowym, <https://zabytki.um.warszawa.pl/content/wilanowski-park-kulturowy> [dostęp: 8.04.2020].

Warto zwrócić uwagę na kolejną cechę parku kulturowego, jaką jest zakwalifikowanie tej formy ochrony w doktrynie do tzw. obszarów specjalnych. Pojęcie to nie jest terminem normatywnym, lecz wyłącznie teoretyczną konstrukcją dogmatyki prawa administracyjnego. Jako konstytutywne cechy takich obszarów wskazuje się: 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 na tym wyodrębnionym terenie¹⁵. W Wilanowskim Parku Kulturowym również można dostrzec te cechy. Został utworzony na terenie Polski, obejmuje określoną powierzchnię, a jego granice zostały precyzyjnie określone w Załącznikach nr 1 i 2 do uchwały o jego powołaniu. Celem tego Parku jest realizacja zadania publicznego w postaci ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej. Na jego obszarze obowiązują zakazy i ograniczenia skatalogowane w § 2 uchwały. Składają się one na szczególnie reżim prawny obowiązujący w zakresie wykonywania prawa własności nieruchomości. Jako inne przykłady obszarów specjalnych w prawie administracyjnym wskazać można tereny wyodrębniane w celu: ochrony przyrody (np. parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000), ochrony środowiska (np. obszary ograniczonego użytkowania), ochrony zdrowia (obszary ochrony uzdrowiskowej oraz uzdrowiska), korzystania z rzeczy publicznych lub urządzeń publicznych (np. obszary morskie, strefy płatnego parkowania), stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego (np. specjalne strefy ekonomiczne) czy ochrony bezpieczeństwa państwa (np. obszary nadgraniczne)¹⁶.

Wilanowski Park Kulturowy ma powierzchnię ok. 1450 ha, a długość jego granic wynosi ok. 21 km. Dla ich łatwej identyfikacji zostały one poprowadzone głównie wzdłuż czytelnych w terenie elementów zagospodarowania przestrzennego, takich jak ulice, drogi i cieki wodne, po granicach ich wydziałów geodezyjnych. Załącznik nr 1 uchwały wilanowskiej zawiera mapę Wilanowskiego Parku Kulturowego w skali 1:40 000. Dodatkowo granice zostały opisane w pięciu punktach Załącznika nr 2 uchwały wilanowskiej, gdzie znalazło się także wyjaśnienie zasad ich wyznaczenia oraz podział na granice według stron świata. Granice te były przedmiotem kontroli na skutek zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej¹⁷. Oceniając prawidłowość spełnienia przez uchwałę

¹⁵ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 26.

¹⁶ Ibidem, s. XXXV.

¹⁷ Zarzut ten polegał na tym, że granice są „ogólnikowe i nieprecyzyjne, czym uniemożliwiają ich jednoznaczny

wilanowską tego wymogu, Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował, że sposób określenia granic zastosowany w uchwale nie narusza przepisów prawa w takim stopniu, który uzasadnia zastosowanie sankcji nieważności. Należy odróżnić wyznaczenie granic od linii rozgraniczających. Wskazanie opisowe granicy zawarte w uchwale przesądza i zamyka teren Wilanowskiego Parku Kulturowego¹⁸.

3. Podstawy prawne utworzenia i funkcjonowania Wilanowskiego Parku Kulturowego

Stosownie do art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z., park kulturowy jest jedną z form ochrony zabytków. Procedurę tworzenia parku określa art. 16 u.o.z.o.z. Podmiotem właściwym do utworzenia tej formy ochrony jest rada gminy, na terenie której znajduje się obszar warty zachowania. Wymogiem ustawowym przyjęcia uchwały w tym przedmiocie jest uprzednie uzyskanie przez radę gminy opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oprócz tego przed podjęciem uchwały obligatoryjny jest jeszcze jeden etap: konsultacje społeczne, ponieważ partycypacja społeczna jest ważnym elementem planowania przestrzennego¹⁹. Rada gminy powinna ogłosić rozpoczęcie prac nad utworzeniem parku kulturowego poprzez zamieszczenie ogłoszenia w miejscowej prasie oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Określa wówczas również formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Termin ten nie może być jednak krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia²⁰. Akt prawny w przedmiocie utworzenia parku ma formę uchwały rady, która jest publikowana w dzienniku urzędowym województwa, na terenie którego położona jest właściwa gmina. Zakres treściowy uchwały precyzuje art. 16 ust. 3 u.o.z.o.z.²¹ Natomiast z funkcjonowaniem powołanego już parku kulturowego związane są następujące

identyfikację w terenie, a w związku z tym weryfikację, które nieruchomości są objęte obszarem parku kulturowego, a uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego jednoznacznie, w sposób nie budzący wątpliwości, winna określać granice obszaru parku kulturowego”.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 923/14, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 2197/13.

¹⁹ W. Siemiński, *Zdefiniowane zjawiska partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym i w kształtowaniu przestrzeni*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 46.

²⁰ Zob. A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, którzy w komentarzu do art. 16 zwracają uwagę także na wymiar informujący i edukacyjny tego obowiązku.

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1487/07, określający konieczne elementy treściowe uchwały tworzącej park kulturowy.

dwa obowiązki spoczywające na gminie. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Plan ochrony Wilanowskiego Parku Kulturowego stanowią Załącznik nr 1 (część opisowa planu) oraz Załącznik nr 2 (część graficzna planu) do uchwały nr XXXIV/820/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia planu ochrony Wilanowskiego Parku Kulturowego²². Jednocześnie w § 3 ww. uchwały Rada Miasta zobowiązała Prezydenta m.st. Warszawy do składania Radzie m.st. Warszawy corocznego sprawozdania z prac nad wdrożeniem uchwały. Ponadto dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku ustawodawca przewidział też możliwość utworzenia przez radę właściwej gminy – jednostki organizacyjnej do zarządzania parkiem (por. art. 16 ust. 4 u.o.z.o.z.).

W uchwale w sprawie utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego jako podstawy prawne do jej podjęcia wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ oraz art. 16 ust. 1 i 2 i art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Ocenic należy, że są to prawidłowe podstawy prawne. Pierwsza z nich stanowi ogólne uprawnienie prawotwórcze rady gminy „w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Właśnie kolejne podstawy prawne – które można określić jako szczegółowe – zawierają taką zastrzeżoną dla rady gminy kompetencję w sprawie parku kulturowego oraz określają obligatoryjne elementy uchwały w tym przedmiocie. Warto odnotować, że do zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty należą m.in. właśnie sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami²⁴.

Uchwała wilanowska została zaskarżona do sądu administracyjnego w przedmiocie utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego. Skarga oparta była na zarzucie przyjęcia przez organ administracji, że na nieruchomości skarżącej spółki zaistniała potrzeba utworzenia parku kulturowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku²⁵ oddalił skargę kasacyjną. Przedmiotem oceny sądu pierwszej instancji była potrzeba utworzenia Parku. Osią sporu było podważenie twier-

²² <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/378F7BED-3EE6-498F-8848-F5318FB4165B,frameless.htm> [dostęp: 8.04.2020].

²³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

²⁴ Por. art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 923/14.

dzenia Miasta, że za stworzeniem parku kulturowego przemawia konieczność ochrony przestrzeni, w której zabytki i przyroda tworzą spójną całość i stanowią krajobraz kulturowy o niezaprzeczalnej wartości, podczas gdy tereny wokół nieruchomości skarżącej, usytuowane w najbliższej odległości, przeznaczone są pod zabudowę. Adwersarz Miasta twierdził, że na działkach skarżącej spółki nie ma potrzeby ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, albowiem są to tereny porolne. Warto zaakcentować, że Wojewódzki Sąd Administracyjny ocenił, że wymogi warunkujące możliwość utworzenia parku kulturowego z art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. zostały spełnione. Zdaniem warszawskiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwalał też stwierdzić, że Rada Miasta należycie udokumentowała potrzebę stworzenia parku kulturowego. Uchwała w przedmiocie utworzenia Parku nie była dowolna. Co więcej, Sąd ów w pełni podzielił wyrażone w odpowiedzi na skargę stanowisko Rady, że za stworzeniem parku kulturowego przemawia konieczność ochrony przestrzeni, w której zabytki i przyroda tworzą spójną całość i stanowią krajobraz kulturowy o niezaprzeczalnej wartości. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia granic wykonywania prawa własności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że nie doszło też do uchybienia art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁶. Uchwała wilanowska powoduje ograniczenia w możliwości zagospodarowania należących do spółki nieruchomości, jednakże są to ograniczenia prawem dopuszczalne. Zarzucając brak potrzeby utworzenia Parku, skarżący podniósł, że Rada Miasta miała obowiązek wyważenia interesu społecznego oraz interesu właścicieli nieruchomości na przedmiotowym obszarze, w tym skarżącej spółki, i dążąc do ochrony walorów krajobrazowych, sięgnęła po środki całkowicie nieproporcjonalne, przerzucając na właścicieli nieruchomości koszty utworzenia Parku, czym naruszona została zasada niezbędności i proporcjonalności ograniczenia w stosunku do zamierzonego rezultatu. Odnosząc się do zarzutu braku potrzeby objęcia obszarem parku kulturowego działek skarżącej spółki, Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na obszarowy charakter tej instytucji. *W aspekcie* cywilnoprawnej kolizji dóbr Naczelny Sąd Administracyjny trafnie skonkludował, że Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął prawidłową ocenę wyważenia ochrony wartości interesu społecznego i interesu prawnego jednostki. Przypisanie większej wartości dobru ogólnemu, dla którego ochrony przyjęto w polskim systemie prawa instytucję parku kulturowego, nie stanowi przekroczenia granic ochrony prawa

²⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm. (dalej: „k.c.”).

własności, które podlegają ograniczeniu z wyższych względów. Orzeczenie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia podstaw funkcjonowania Wilanowskiego Parku Kulturowego, gdyż dotyczy założeń jego istnienia. Można powiedzieć, że był to swoisty sąd nad Parkiem. Wyrok potwierdza celowość jego utworzenia i w sposób trafny wyjaśnia kolizję dóbr chronionych przez instytucję Parku w ogólności i uprawnień wynikających z prawa własności nieruchomości położonych na jego obszarze.

Analiza orzeczeń dotyczących podstaw utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego nasuwa jeszcze jedno pytanie związane z badaniem ważności uchwały wilanowskiej: Czy stwierdzenie jej ważności w pierwszym postępowaniu powoduje, że jest to kwestia prejudycjalna, co oznacza, że nie może być stwierdzona nieważność uchwały już w kolejnych postępowaniach? Takim zagadnieniem zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zażalenie na postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na toczącą się sprawę o unieważnienie uchwały wilanowskiej. W uzasadnieniu postanowienia²⁷ Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjął, że stwierdzenie ważności uchwały jest wiążące na przyszłość, a może być ona podważana jedynie w części dotyczącej indywidualnego interesu skarżącego.

4. Parkowe ograniczenia i zakazy wpływające na prawo korzystania z nieruchomości

Na terenie parku kulturowego obowiązują normy regulujące m.in.: prowadzenie robót budowlanych, działalność przemysłową, rolniczą, hodowlaną, handlową lub usługową, sposób korzystania z zabytków nieruchomych itd. odmienne od tych dotyczących pozostałych obszarów gminy. Podstawą do określenia w uchwale właściwej rady gminy konkretnych zakazów i ograniczeń jest art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

1. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
2. zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
3. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;

²⁷ Postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II OZ 530/14.

- 3a. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
4. składowania lub magazynowania odpadów.

Analiza powyższego katalogu skłania do postawienia pytania, czy ustanowienie i obowiązywanie ograniczeń i zakazów jest obligatoryjnym elementem instytucji parku kulturowego. Odpowiadając na tak sformułowaną kwestię, trzeba mieć przede wszystkim na uwadze cel utworzenia parku. Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie parku bez takich ograniczeń, gdyż w przeciwnym wypadku ochrona mogłaby okazać się *li* tylko iluzoryczna. Wykładnia językowa art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. wskazuje, że uchwała zawiera takie elementy. W art. 16 ust. 2 u.o.z.o.z. *verba legis* „uchwała określa” – jest to więc jej obligatoryjny element. Natomiast użycie przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. sformułowania „mogą być ustanowione” należy wyklądać w powiązaniu ze słowem „dotyczące”. Oznacza to, że katalog ten jest abstrakcyjny i określa, jakiego przedmiotu aktywności i zakazy są dopuszczalne. Ma on jednak charakter wyczerpujący, chociaż poszczególne pozycje tego wyliczenia zostały określone bardzo szeroko²⁸. Jak zatem należy odczytywać katalog ograniczeń i zakazów przyjętych już w konkretnej uchwale rady gminy? Taki katalog ma charakter elementu obligatoryjnego i skonkretyzowanego. Oba zaś stanowią listy *numerus clausus*, tyle że dla różnych adresatów²⁹. Do dyskrecjonalnej władzy prawodawcy miejscowego należy wypełnienie katalogu ustawowego treścią adekwatną do celu i charakteru konkretnego parku. Uznaje on określone aktywności za kolidujące z wymaganiami ochrony konkretnego krajobrazu kulturowego³⁰. Dodatkowo analizując charakter ograniczeń i zakazów dotyczących parku kulturowego, w doktrynie wskazuje się, że *per analogiam* niedopuszczalne jest stosowanie na jego obszarze przepisów art. 15 lub 17 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹. Na obszarze parku kulturowego nie wolno zatem nakładać zakazów i ograniczeń zastrzeżonych dla obszarów m.in. parków narodowych, rezerwatów przyrody lub parków krajobrazowych³².

Jak trafnie zwraca się uwagę w orzecznictwie, własność i wolność działalności gospodarczej mogą być ograniczane, co wynika wprost z art. 64 ust. 3

²⁸ R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Katowice 2004, komentarz do art. 17 „u.o.z.o.z.”.

²⁹ Tak też o enumeratywnym charakterze katalogu ustawowego NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1487/07.

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r., II SA/Kr 480/18.

³¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.

³² M. Cherka (red.), P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 17 u.o.z.o.z., teza 1.

i art. 22 Konstytucji RP. Ochrona zabytków, jako pozostałości po poprzednich pokoleniach, jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa (art. 5 Konstytucji RP), zatem wolność działalności gospodarczej oraz prawo własności mogą być ograniczone w imię ochrony zabytków. Istotny jest w tym przypadku wymóg proporcjonalności wyrażający się w odpowiedzi na pytanie, czy naruszając takie konstytucyjnie chronione prawa, jak swoboda działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) i prawo własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), zakazy i ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do chronionych wartości (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)³³. Zdaniem autora istotne jest, że dopiero konkretyzacja katalogu zakazów i ograniczeń w uchwale rady gminy pozwala na przeprowadzenie testu proporcjonalności *in casu*. Samo umieszczenie ich w granicach wynikających z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. nie jest wystarczającą gwarancją, że test ten wypadnie pozytywnie. Każdy chroniony krajobraz kulturowy jest inny, przez co jest specyficzny i wymaga zastosowania różnych środków ochrony wynikających m.in. ze specyfiki miejscowej, charakteru zabytku czy też dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Środki te mogą być też o różnym zakresie i stopniu natężenia.

W tym miejscu warto zatem przeprowadzić test zgodności uchwały w przedmiocie utworzenia Wilanowskiego Parku Kulturowego i porównać katalog ustawowy z katalogiem uchwały. W judykaturze wskazuje się, że zakazy i ograniczenia transponowane z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. do uchwał rad gmin powinny mieć charakter konkretny i ścisły³⁴. Stosownie do § 2 uchwały wilanowskiej, na terenie tego parku kulturowego określa się następujące zakazy i ograniczenia:

1. Zakazuje się prowadzenia działalności przemysłowej i hodowlanej, z wyłączeniem hodowli drobnego inwentarza w gospodarstwach domowych oraz hodowli koni. Jest to wypełnienie treścią uchwały zakazu z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. Zwrócić trzeba uwagę, że na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego nie jest wyłączone prowadzenie

³³Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1357/17.

³⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., II SA/SZ 166/10, w którym wskazano, że „Skoro ustawodawca upoważnił zatem radę gminy do uchwalenia w akcie powołania parku kulturowego zakazów i ograniczeń oraz określił zakres tychże (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446), to z treści przepisów uchwały winien wynikać wprost charakter przepisu stanowiący zakaz lub ograniczenie w odniesieniu do terenu chronionego. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne (por. wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r. – K 39/97). Wprowadzenie zakazów i ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego winno być polegać na wskazaniu pewnej klasy zachowań”.

robót budowlanych oraz działalności rolniczej, handlowej lub usługowej. Jest to oczywiste i odpowiednie, zważywszy na charakter chronionej przestrzeni.

2. Zakazuje się lokalizacji nowych ogrodów działkowych. Treść takiego zakazu skłania do odpowiedzi na pytanie, czy mieści się on w katalogu ustawowym. Przyjąć można, że analizowany zakaz mieści się w dopuszczalnym ustawowo zakazie działalności rolniczej. Wprawdzie pod względem formalnym działalność rolnicza jest odrębna od ogrodów działkowych, lecz przedmiotowo można dostrzec podobieństwa. Do takiego wniosku prowadzą wyniki argumentacji *a maiori ad minus*³⁵. Opisywany zakaz dotyczy tylko lokalizacji nowych ogrodów działkowych, co oznacza, że nie likwiduje się dotychczasowych.

W kontekście wskazanych powyżej dwóch pierwszych zakazów, a zwłaszcza z uwagi na treść drugiego, ograniczającego tworzenie nowych ogrodów działkowych, pojawia się podstawowe pytanie: Jaki skutek ma wprowadzenie zakazu lub ograniczenia wobec zastanego stanu w chwili wejścia uchwały w życie? Czy podejmując uchwałę o utworzeniu parku kulturowego, rada gminy posiada kompetencje do wprowadzenia zakazów i ograniczeń dotyczących tylko nowych aktywności, czy muszą się do nich dostosować również osoby już prowadzące taką aktywność? Z jednej strony zakaz ten można byłoby interpretować w ten sposób, że nie jest możliwe jej podejmowanie przez nowe podmioty, a dotychczasowe nie otrzymają pozwoleń na jej kontynuowanie po upływie okresu, na jaki zostały udzielone. Z drugiej jednak strony zakaz można rozumieć surowiej, tj. od chwili wejścia w życie zakazana lub ograniczona jest działalność wskazana w uchwale rady gminy o utworzeniu parku kulturowego. Na prawidłowość drugiego bezwzględnego rozumienia skutku czasowego uchwały jako *ex nunc* i wobec wszystkich podmiotów *erga omnes* wskazuje regulacja zawarta w art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. Roszczenia odszkodowawcze i żądanie wykupu powstają bowiem wówczas, gdy utworzenie parku powoduje wystąpienie ograniczeń lub niemożności korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Przy takim rozumieniu zakaz z § 2 pkt 2 wilanowskiej uchwały jawi się jako uzasadniony i wyłącza ów skutek wobec istniejących ogrodów działkowych. Zaproponowany sposób wykładni pojęcia ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i nakazów na terenie parku kulturowego i wkroczenia w prawo własności zdaje się potwierdzać

³⁵ Por. argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 5 września 2019 r., II OSK 1803/19, dotyczącą relacji zakazu prowadzenia działalności kulturalnej i artystycznej do zakazu prowadzenia działalności usługowej.

również orzecznictwo sądów powszechnych na tle innych parków kulturowych w kontekście realizacji prawa do odszkodowania³⁶. W kwestii tej wypowiedział się również Sąd Najwyższy, który przyjął, że pojęcie „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” obejmuje również konieczność zmiany inwestycji prowadzonej na terenie objętym ochroną³⁷.

3. Ogranicza się dopuszczalność umieszczania przy ciągach komunikacyjnych tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków do oznakowań związanych z ochroną i udostępnianiem Wilanowskiego Parku Kulturowego oraz oznaczeń Systemu Informacji Miejskiej³⁸, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na zakres przestrzenny tego ograniczenia. Obowiązuje ono „przy ciągach komunikacyjnych”, a zatem nie na całym obszarze. Analizując zaś zakres treściowy, należy w tym miejscu przywołać wypowiedzi judykatury kwestionujące możliwość nałożenia obowiązku usuwania m.in. zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych czy kontrolowania przez zarządców nieruchomości wielkości szyldów i nośników reklamowych³⁹, czy nieprecyzyjnych ograniczeń w tym zakresie⁴⁰. Stosowanie tego ograniczenia w Wilanowskim Parku Kulturowym również było przedmiotem sporów, o czym szerzej w dalszej części artykułu. Wydaje się, że tym ograniczeniem nie jest objęta tzw. reklama mobilna (informująca o premierze filmu), którą można było zobaczyć na ulicach Wilanowa Zachodniego. Kwestią ocenną pozostaje zaś umieszczenie pod znakami

³⁶ Zob. wyrok SA w Krakowie z dnia 4 lutego 2016 r., I ACa 1460/15: „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i nakazów” w rozumieniu art. 17 u.o.z.o.z. należy wyklądać jako takie wkroczenie w prawo własności, które w chwili wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego zmieniało zakres aktualnego i dopuszczalnego, w znaczeniu „zgodnego z prawem”, użytkowania nieruchomości w sposób całkowity (zakaz) lub częściowy (ograniczenia). Oznacza to zmianę na niekorzyść każdego używania nieruchomości w określonym celu, jeżeli był on zgodny z prawem.

³⁷ Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 381/14, OSNC zb. dod. 2016/D/72.

³⁸ Został on wprowadzony na podstawie aktów prawa miejscowego. Zob. informacje o Systemie Informacji Miejskiej (MSI) w Warszawie, <https://zdm.waw.pl/miejski-system-informacji/o-systemi-msi/> [dostęp: 24.05.2020]. Podział Wilanowa na obszary MSI wynika z uchwały nr 152 Rady Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy z dnia 26 września 2006 r. w sprawie wniosku o ustalenie podziału Dzielnicy na 8 obszarów i ich nazewnictwa w celu wdrożenia MSI na terenie Dzielnicy Wilanów, https://zdm.waw.pl/wp-content/uploads/2018/06/wilan%C3%B3w_v2_1417871897.pdf [dostęp: 24.05.2020].

³⁹ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II OSK 1595/15.

⁴⁰ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17, stwierdzający nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. Nr XXXVII/966/16 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi.

drogowymi przy Alei Rzeczypospolitej strzałek naprowadzających do sklepu znajdującego się na początku tej ulicy, które nie przypominają tych z Systemu Informacji Miejskiej. Podobnie jest z dopuszczalnością reklam w szklanych gablotach na przystankach komunikacji miejskiej.

4. Ogranicza się dopuszczalność składowania odpadów komunalnych, do zagospodarowanych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów aktów prawa miejscowego dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy; z odpadami innymi niż komunalne, wytworzonymi na terenie parku kulturowego, należy postępować zgodnie z przepisami z zakresu gospodarki odpadami. Ograniczenie to jest urzeczywistnieniem przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.z.o.z. – „składowania lub magazynowania odpadów”. Ma on charakter porządkowy i wpisuje się w cel, jakim jest zapewnienie estetyki miejsca.
5. Zakazuje się działalności gospodarczej polegającej na zbieraniu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego. Zakaz ten należy odczytywać jako wypełnienie treści art. 17 ust. 1 pkt 1 w zw. z pkt 4 u.o.z.o.z. Jest on całkowicie uzasadniony ze względu na charakter chronionej przestrzeni.

W tym miejscu można sformułować tezę, że wprowadzone w uchwale wilanowskiej ograniczenia i zakazy parkowe są adekwatne do celu, jakim jest ochrona obszarowa Wilanowa. Zachowują one też zasadę proporcjonalności. Słuszność tej tezy zostanie wykazana w toku wywodów zarówno w części teoretycznej, jak i empirycznej niniejszego artykułu.

Forma powyższego katalogu wskazuje, że ma on charakter enumeratywny. Przestrzeganie powyższych zakazów i ograniczeń zagwarantowane jest sankcjami wykroczeniowymi z jednej strony i obowiązkiem odszkodowawczym z drugiej. Remuneration w tym przypadku znajduje swoje uzasadnienie aksjologiczne i jest wyrazem zrównoważenia wartości pozostających w kolizji. Ograniczenia i zakazy wpływają bowiem na realizację uprawnień właścicielskich i innych praw rzeczowych na nieruchomościach. Wiążą się niejednokrotnie ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości. *Ius utendi* i *ius fruendi* są przecież nieodzownymi elementami składającymi się na tradycyjną triadę uprawnień tworzących prawo własności. Na aspekt cywilistyczny instytucji parku kulturowego wskazują roszczenia z art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴¹. Natomiast jeśli chodzi o sankcje penalne,

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm. (dalej: „p.o.ś.”).

to w art. 112 u.o.z.o.z. stypizowane zostało wykroczenie określane mianem niszczenia parku kulturowego. Jest to wykroczenie powszechne i jego znamiona polegają na umyślnym lub nieumyślnym naruszeniu zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego lub jego części⁴². Wykroczenie popełnione umyślnie zagrożone jest karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Zwrócić należy uwagę, że w przypadku ukarania za tego typu wykroczenie możliwe jest orzeczenie m.in. obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty równowartości wyrządzonej szkody bez potrzeby występowania z odrębnym powództwem w procesie cywilnym.

5. Znaczenie ograniczenia umieszczania napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków

Ograniczenie wynikające z § 2 pkt 3 uchwały wilanowskiej niewątpliwie wiąże się w pierwszej kolejności ze sferą działalności gospodarczej oraz sposobem korzystania z nieruchomości, z drugiej jednak strony wpływa na realizację celu, do którego powołany został Park, oraz na kształtowanie estetyki i ładu przestrzennego na chronionym obszarze. Jest to jedno z ograniczeń dość często naruszanych również na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego. Flagowym przykładem był problem z tablicą wyświetlającą reklamy, umieszczoną na platformie na kołach przy samym wjeździe do Miasteczka Wilanów – na początku Alei Rzeczypospolitej tuż za Potokiem Służewieckim⁴³. O tym, że nie jest to jedyny przykład naruszenia analizowanego zakazu, świadczy też to, że sposobem wykładni rzeczonoego ograniczenia na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁴. Sprawa dotyczyła nakazu rozbiórki stalowego rusztowania z zamontowaną na nim siatką winylową z nadrukiem, wybudowanego wokół budynku mieszkalnego i wyposażonego w oświetlenie: 16 lamp halogenowych, nadwieszonych nad sąsiednią nieruchomością. Rusztowanie otaczało budynek i funkcjonalnie służyło przede wszystkim pracom konserwacji bieżącej budynku. Nie wykluczało to jednak uznania, że sporna konstrukcja spełniała również funkcję reklamową. Poza tym została posadowiona bez wymaganego pozwolenia na budowę. Skarżący wskazał,

⁴² Przykładem zastosowania art. 112 u.o.z.o.z. jest wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2017 r., IV Ka 1116/17. Sąd drugiej instancji uniewinnił wówczas osobę obwinioną o sprzedaż pamiątek na terenie parku kulturowego i ukaraną przez sąd pierwszej instancji nagana.

⁴³ M. Wojtczuk, *Migający ekran reklamowy na wjeździe do Miasteczka Wilanów*, „Gazeta Wyborcza”, 20 lipca 2016 r.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2018 r., II OSK 1305/17.

iż uchwała wilanowska nie stanowi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie przewiduje bezwzględnego zakazu, lecz wyłącznie ograniczenie co do sytuowania reklam. Rozumienie tego zapisu było przedmiotem skargi kasacyjnej w zakresie obowiązku wszczynania postępowania legalizacyjnego w trybie z art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁵. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił znaczenie ograniczenia z § 2 pkt 3 uchwały wilanowskiej w ten sposób, że na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego bez ograniczeń można umieszczać znaki drogowe i znaki związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, natomiast przy ciągach komunikacyjnych dopuszcza się umieszczenie tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków, ale tylko związanych z ochroną i udostępnieniem Parku oraz wchodzących w skład oznakowania Systemu Informacji Miejskiej. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego jest aktem prawa miejscowego kształtującym sposób korzystania z nieruchomości. W tym zakresie skutki uchwały o utworzeniu parku kulturowego są analogiczne do skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Właśnie z uwagi na charakter analizowanego ograniczenia parkowego prawidłowa była zatem decyzja o nakazie rozbiórki konstrukcji reklamowej bez uprzedniego wszczynania postępowania legalizacyjnego. W związku z pojawiającymi się w tej sprawie wątpliwościami w zakresie zmian właścicielskich, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku utraty przez inwestora prawa własności nieruchomości dochodzi do przeniesienia na inny podmiot również prawa własności nośnika reklamowego, wobec czego obowiązek dokonania jego rozbiórki obciąża aktualnego właściciela obiektu budowlanego. Powołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jest istotny dla wyników prowadzonej analizy funkcjonowania Wilanowskiego Parku Kulturowego z uwagi na to, że wyjaśnia charakter ograniczenia dotyczącego napisów, ogłoszeń reklamowych i znaków. Postanowienie uchwały wilanowskiej wprowadzające Park jest przepisem prawa miejscowego kształtującym sposób korzystania z nieruchomości. Bezwzględna sprzeczność budowy nośnika reklamowego z przepisami obowiązującymi na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego uniemożliwiała prowadzenie postępowania legalizacyjnego i skutkowało nakazem rozbiórki.

Interesujący jest także zakres oddziaływania parku kulturowego na nieruchomości sąsiednie. Okazuje się, że jego ustanowienie może wpływać również na okolicę, tj. obszar znajdujący się już poza jego granicami. Wpływem nośników reklamowych umieszczanych w sąsiedztwie Parku na jego ekspozycję –

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

jako jednym z zagadnień stanowiących przeszkodę do legalizacji konstrukcji polegającej na montażu słupa z urządzeniem reklamowym – zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁶. Okoliczność, że teren, na którym posadowione było sporne urządzenie reklamowe, nie był objęty założeniem urbanistycznym Wilanowskiego Parku Kulturowego, nie był przeszkodą do uznania obiektu za nielegalny. Jedną z przyczyn takiej oceny był skutek w postaci pogorszenia ekspozycji obszaru specjalnego w związku z wybudowaniem spornego urządzenia reklamowego. W rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawie Wilanowski Park Kulturowy graniczył po drugiej stronie ulicy ze skrzyżowaniem, przy którym umieszczone było sporne urządzenie. Oprócz innych pierwszorzędnych czynników związanych z terenem, na którym było ono posadowione, miało wpływ na ogólną ocenę zgodności budowli z zasadą ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Zdecydowało tu sąsiedztwo Parku. Zdaniem autora orzeczenie to jest przykładem przyjęcia szerokiego oddziaływania parku kulturowego na nieruchomości sąsiednie.

6. Roszczenia o wykup nieruchomości i odszkodowawcze

6. 1. Podstawy aksjologiczne i prawne

W doktrynie słusznie zauważa się, że objęcie granicami parku kulturowego działek sąsiadujących z zabytkiem, z jednoczesnym wprowadzeniem zakazów prowadzenia określonych robót budowlanych, działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej na terenie parku, może stanowić jedną z najbardziej restrykcyjnych i skutecznych form ochrony zabytku nieruchomego przed „niestosowną” zabudową czy innym wykorzystywaniem działek sąsiednich⁴⁷. Ochrona dobra nadrzędnego, jakim jest zachowanie krajobrazu kulturowego i ograniczenie przez to uprawnień wynikających z prawa własności czy innych praw rzeczowych w zakresie sposobów korzystania z rzeczy, wymaga wyważenia stosownymi roszczeniami cywilnoprawnymi⁴⁸. Z art. 64 ust. 3

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2016 r., II OSK 2153/14.

⁴⁷ M. Bielecki, *Metody ochrony zabytku przed „kolidującą” zabudową sąsiedzką*, „Nieruchomości” 2010, nr 10, s. 4.

⁴⁸ Trafnie ujmuje tę relację WSA w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r., II SA/Kr 480/18, oraz wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 1427/15. Skoro uchwała o utworzeniu parku kulturowego kształtuje sposób korzystania z nieruchomości, oznacza to, że kształtuje ona sposób wykonywania prawa własności, gdyż korzystanie z rzeczy jest jednym z atrybutów tego prawa. W tym zakresie skutki uchwały o utworzeniu parku kulturowego są analogiczne do skutków uchwały o utworzeniu parku kulturowego, ma swoje źródło w normach prawa materialnego regulujących prawa rzeczowe, w tym z pewnością prawo własności nieruchomości.

Konstytucji RP wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Podobnie w art. 140 k.c. zawarto zasadę, zgodnie z którą granice korzystania z rzeczy i rozporządzania nią przez właściciela są wyznaczone przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Art. 140 k.c. nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do formułowania i dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Podstawę prawną do tego stanowi art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o ochronie środowiska. W myśl tego przepisu w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 p.o.ś.

Analizowane roszczenia są jednocześnie rodzajem odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej za działanie zgodne z prawem (tzw. szkody legalne⁴⁹). Odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej powstaje bądź w następstwie wydania aktu administracyjnego (decyzji), bądź wynika wprost z ustawy, przy czym ustawodawca każdorazowo samodzielnie określa prawnie relewantny uszczerbek i zakres kompensacji włącznie z jej ograniczeniem albo wyłączeniem, odstępując od zasad wynikających z art. 361 i art. 363 k.c.⁵⁰ Przepis art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. jest regulacją szczególną odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej w rozumieniu art. 421 k.c., co oznacza, że wyłącza stosowanie przepisów art. 417, art. 417¹ i art. 417² k.c.⁵¹.

O roszczeniach cywilnoprawnych decyduje starosta, wydając decyzję administracyjną. W przypadku gdy poszkodowany nie zgadza się z rozstrzygnięciem starosty, może wystąpić z powództwem do sądu powszechnego. O praktycznym aspekcie realizacji roszczeń przed sądami będzie mowa w dalszej części artykułu. W tym miejscu warto już jednak zaznaczyć, że w aspekcie proceduralnym – zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego⁵² – dopuszczalna jest droga sądowa

Na naruszenie interesu prawnego uchwałą w przedmiocie utworzenia parku kulturowego mogą powoływać się osoby, którym do nieruchomości objętej uchwałą przysługują prawa rzeczowe, czyli prawa należące do kategorii praw bezwzględnych, wywierające skutek względem wszystkich innych podmiotów.

⁴⁹ P. Dzienis, *Znaczenie zasad słuszności w odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, nr 3, s. 33–45.

⁵⁰ Por. wyroki TK z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK z 1991 r., nr 1, poz. 4, oraz z dnia 21 czerwca 2005 r., P25/02, OTK-A z 2005 r., nr 6, poz. 65.

⁵¹ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 15; uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1960 r., I Co 45/59, OSN 1961, Nr 1, poz. 1; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 338–339.

⁵² Uchwała SN z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, OSNC z 2013 r., z. 3, poz. 32.

w sprawie o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwego starostę na podstawie art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. w zw. z art. 131 ust. 1 p.o.ś. Trzeba jednak zaznaczyć, że powołana uchwała zapadła na podstawie specyficznej sytuacji i z tego powodu nie może być interpretowana jako generalna zasada. Z tytułu ograniczenia sposobu korzystania przez pozwanego z jego nieruchomości położonych na terenie parku kulturowego, w formie decyzji ustalono na jego rzecz odszkodowanie. Jednak następnie sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem stwierdził nieważność uchwały o utworzeniu parku, w związku z czym gmina nie wykonała obowiązku zapłaty odszkodowania i wytoczyła powództwo o ustalenie, że jej obowiązek w tym zakresie nie istnieje.

6.2. Odpowiednie stosowanie przepisów

Konsekwencją odpowiedniego stosowania regulacji odszkodowawczej z prawa ochrony środowiska jest zakres szkód podlegających kompensacji. Pojawia się zasadnicze pytanie, czy szkoda ma charakter obiektywny, czy też powinna być każdorazowo ustalana w odniesieniu do indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych właściciela. W celu odpowiedzi na to pytanie konieczne jest dokonanie prawidłowej wykładni pojęcia „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” położonej na terenie parku kulturowego. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy⁵³, samodzielność normy art. 17 u.o.z.o.z. i oznaczenie w niej zakresu naruszeń oraz szkody podlegającej naprawieniu odmiennie niż w art. 129 ust. 1 i 2 *in fine* p.o.ś. lub art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁴, przemawiają za uznaniem, że z zakresu następstw utworzenia parku kulturowego ustawodawca wyłączył przewidzianą w tych przepisach kompensację szkody obejmującej obniżenie wartości nieruchomości. Nie ma podstaw do przyjęcia, że w tym przedmiocie występuje luka wymagająca usunięcia poprzez zastosowanie wykładni rozszerzającej bądź analogii. Zasadą bowiem jest, że akty prawne przewidujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, jak już wspomniano, wprowadzają jej ograniczenia albo wyłączenia, w tym poprzez samodzielne – odmiennie od zasad wynikających z art. 361 i 363 k.c. – określenie prawnie relewantnego uszczerbku i zakresu jego kompensacji. Naprawieniu podlega szkoda wynikająca ze zmiany zakresu aktualnego i dopuszczalnego – w znaczeniu „zgodnego z prawem” – użytkowania

⁵³ Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 381/14, OSNC-ZD z 2016 r., z. 4, poz. 72.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.

nieruchomości. Ma to być odniesienie do stanu istniejącego w okresie przed i po wejściu w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Zakres remuneracji nie obejmuje innych uprawnień właściciela ani kompensaty obniżenia wartości nieruchomości i utraconych korzyści, odpowiadających potencjalnemu zyskowi, nieosiągniętemu na skutek niezrealizowania dopiero planowanej inwestycji. Tak rozumiana szkoda polega na uszczerbku majątkowym w postaci straty doznanej przez właściciela w tej dacie. Jest nią dzień wejścia w życie uchwały rady gminy. Z tą datą następuje wprowadzenie obszaru specjalnego, czyli rozpoczęcie obowiązywania zakazów i ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości położonych na jego obszarze. Treść analizowanego przepisu nie uzasadnia przyjęcia, że stanowi on podstawę dalszej kompensacji obejmującej zmianę zakresu innych uprawnień właściciela objętych art. 140 k.c., oraz uwzględniania, obok wskazanej straty rzeczywistej (*damnum emergens*), także utraconych korzyści (*lucrum cessans*) odpowiadających potencjalnemu zyskowi nieosiągniętemu w przyszłości wobec niezrealizowania jakiegokolwiek planowanego zadania inwestycyjnego. Ustawowy obowiązek naprawienia szkody na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń w parku kulturowym odnosi się wyłącznie do udaremnienia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

Odpowiednie stosowanie przepisów prawa ochrony środowiska do parku kulturowego ma swoje konsekwencje w określeniu terminu na wystąpienie z roszczeniami. Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Krakowie, art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. nie odsyła do odpowiedniego stosowania art. 129 ust. 4 p.o.ś. Oznacza to, że w sprawach roszczeń związanych z parkiem kulturowym nie ma zastosowania termin 2-letni na zgłoszenie roszczeń⁵⁵. Pogląd ten należy podzielić. Z uwagi na odesłanie i charakter przepisu nie jest dopuszczalne również stosowanie go *per analogiam*. Powyższe prowadzi do konstatacji, że roszczenia te przedawniają się według ogólnych terminów określonych w art. 118 k.c.

Odesłanie w art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. dotyczy jedynie przepisów regulujących dwuetapowy, tj. administracyjno-sądowy tryb dochodzenia odszkodowania, zasady i tryb żądania wykupu nieruchomości, ustalenia wartości nieruchomości i wysokości odszkodowania oraz podmioty zobowiązane do jego wypłaty, odwołując się w tym przedmiocie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁶. Wysokość odszkodowania jest ustalana zatem, w drodze niezaskarżalnej decyzji, przez właściwego starostę na żądanie poszkodowanego (art. 131 ust. 1 p.o.ś.). Strona niezadowolona z przyznanego

⁵⁵ Wyrok SA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2014 r., I ACa 253/14.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.

odszkodowania może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, wystąpić z powództwem do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji ustalającej odszkodowanie (art. 131 ust. 3 p.o.ś.).

Do żądania wykupu nieruchomości z powodu ograniczenia sposobu korzystania z niej na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń w parku kulturowym stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 312 p.o.ś.). Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach tej ustawy (art. 133 p.o.ś.). W przypadku braku zgody na wykup nieruchomości, uprawnionemu pozostaje do realizacji droga sądowa z wykorzystaniem instytucji zobowiązania do złożenia oświadczenia woli z art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c. Do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości zobowiązana jest gmina, której rada przyjęła uchwałę o utworzeniu parku kulturowego.

7. Podsumowanie

Wprowadzenie zakazów i ograniczeń na obszarze parku kulturowego ma na celu ochronę krajobrazu kulturowego. Wilanowski Park Kulturowy był przedmiotem wypowiedzi judykatury. Spory dotyczyły tak podstawy jego utworzenia, jak i ograniczeń parkowych. Rozstrzygnięcia sądowe potwierdziły zarówno zasadność jego powołania, jak i potrzebę wprowadzenia zakazów i ograniczeń. Z chwilą wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego zmienia się zakres prawa własności nieruchomości. Zrzekając się określonych uprawnień składających się na treść prawa własności, właściciele nieruchomości przyczyniają się do ochrony wartości o charakterze kulturowym i przyrodniczym. Problem w tym, że owo zrzeczenie nie jest dobrowolne, lecz ma formę władczą – następuje w trybie aktu prawa miejscowego. Ograniczenia i zakazy wprowadzone w celu ochrony krajobrazu kulturowego powinny być odczytywane jako swoista korzyść nie tylko dla ogółu, ale również dla samych właścicieli nieruchomości. Wprowadzone w uchwale wilanowskiej zakazy i ograniczenia mieszczą się w granicach katalogu ustawowego oraz są zarówno adekwatne do realizowanego celu i charakteru chronionego obszaru, jak i spełniają test proporcjonalności wobec prawa własności nieruchomości. W przypadkach gdy

wyważenie chronionych praw nie jest możliwe bez powstania szkody po stronie właścicieli i jest ona nie do uniknięcia, działają regulacje o charakterze reparycyjnym. W kolejnej, empirycznej części artykułu dokonana zostanie analiza, czy są one wykorzystywane przez właścicieli nieruchomości wilanowskich, a także udzielona zostanie odpowiedź na tytułowe zagadnienie dotyczące tego, jak w praktyce funkcjonują wprowadzone uchwałą wilanowską zakazy i ograniczenia parkowe.