

Marta WOŹNIAK\*

**Glosa do wyroku  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1357/17 –  
aprobująca**

### **Wprowadzenie**

W obszarze prawa administracyjnego mamy do czynienia z ustawicznym przenikaniem instytucji prawa publicznego i prawa prywatnego. Jednym z najbardziej spornych i kontrowersyjnych zagadnień ukazujących powyższą konstatację jest oddziaływanie prawa miejscowego na zakres prawa własności. Zagadnienie to wpisuje się w nurt rozważań prowadzonych w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w którym sądy administracyjne nierzadko odpowiadają na pytanie, na ile prawo miejscowe może ingerować w prawo własności, które to prawo jest nie tylko prawem ustawowym, ale – przede wszystkim – prawem konstytucyjnym (art. 31 ust 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Zagadnienie to pojawiło się pierwotnie w kontekście oddziaływania na prawo własności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej jako m.p.z.p.), ale z czasem przeniosło się także na inne akty prawa miejscowego. Przykład takiego aktu stanowi uchwała o utworzeniu parku kulturowego, której dotyczy prezentowany wyrok. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zagadnienie to badane było także na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup>. Z kolei w literaturze prawa administracyjnego wskazywano, że w przypadku m.p.z.p. mamy do

---

\* Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, e-mail: martawozniak1@o2.pl.

<sup>1</sup> Zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00, Dz.U. Nr 17, poz. 207 oraz wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, Dz.U. 1998, Nr 67, poz. 444. W pierwszym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „cała sfera ograniczeń prawa własności

czynienia ze swoistą subdelegacją ograniczeń prawa własności z poziomu ustawy na poziom uchwały rady gminy i jest to mocno dyskusyjne, ponieważ Konstytucja takiej możliwości nie dopuszcza. Krytycznie odnoszono się do formuły „potrzeb interesu publicznego” jako wartości uzasadniającej ograniczenie prawa własności, podkreślając, że może ona prowadzić do nadmiernej swobody w korzystaniu z tego pojęcia<sup>2</sup>. Z czasem utrwalił się pogląd, że prawo miejscowe (na przykładzie m.p.z.p.) może modyfikować granice prawa własności, z tym jednak zastrzeżeniem, że ograniczenia wynikające z planu miejscowego nie mogą wykroczać poza granice upoważnień wynikających z ustawodawstwa zwykłego<sup>3</sup>. W sprawie będącej przedmiotem niniejszej glosy NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że uchwała w sprawie parku kulturowego może ograniczać własność poprzez system zakazów i ograniczeń zawartych w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>4</sup> (dalej jako u.o.z.). Tym samym można stwierdzić, że ustawowy zakres ograniczeń może być określony (lub doprecyzowany) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, co rzecz jasna generuje wątpliwości natury konstytucyjnej.

### Kluczowe elementy stanu faktycznego

W dniu 3 września 2015 r. Rada Miasta Zakopane podjęła uchwałę nr XII/183/2015 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki”. Uchwała ta została zaskarżona do WSA w Krakowie przez kilka podmiotów, a zarzuty dotyczyły przede wszystkim naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP poprzez dyskryminację w życiu gospodarczym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie prawa własności na podstawie aktu prawa miejscowego, nie zaś na podstawie ustawy. Podstawę skargi stanowił art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Skarżący wskazywali, że postanowienia uchwały naruszają ich uprawnienia jako właścicieli (współwłaścicieli) działek leżących na terenie parku kulturowego, godzą w konstytucyjne prawo

---

należy do tzw. materii ustawowej, w związku z czym ustawodawca nie może delegować władzy prawodawczej w tym zakresie na inne organy”.

<sup>2</sup> M. Zdyb, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ograniczania praw rzeczowych (prawa własności)*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 585.

<sup>3</sup> M. Szewczyk, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer i wsp., Poznań 1999, s. 299.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003, Nr 162, poz. 1568, Dz.U. 2018.2067 t.j. z dnia 30 października 2018 r.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018.994, t.j. z dnia 24 maja 2018 r.

do dysponowania własnością nieruchomości i uderzają drastycznie w ich interesy ekonomiczne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie – po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2016 r., przy udziale Prokuratora Prokuratury Rejonowej del. do Prokuratury Okręgowej w Krakowie G. M., sprawy ze skarg A.F., D.G. oraz A.K. na uchwałę Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r., nr XII/183/2015, w przedmiocie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki” – oddalił skargi, dowodząc, że „Skoro uchwała o utworzeniu parku kulturowego kształtuje sposób korzystania z nieruchomości, to oznacza, że kształtuje ona sposób wykonywania prawa własności, gdyż korzystanie z rzeczy jest jednym z atrybutów prawa własności. W tym zakresie skutki uchwały o utworzeniu parku kulturowego są analogiczne do skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. W niniejszej sprawie została złożona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej kwestionowano utworzenie parku kulturowego, dowodząc, że niektóre przepisy zaskarżonej uchwały nie odpowiadają regułom prawidłowej legislacji, oraz że – w powoływaniu na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – naruszają zasadę proporcjonalności. Organ administracji na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wniósł o oddalenie skarg kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że wniesione skargi kasacyjne w zakresie, w jakim kwestionują utworzenie zaskarżoną uchwałą parku kulturowego, nie są słuszne. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie.

### **Uwagi aprobujące do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Problematyka wyroku NSA z dnia 8 maja 2018 roku ponad wszelką wątpliwość sięga granic prawa własności z interesem publicznym w taki sposób, że gminy poprzez prawo miejscowe wprowadzają określony reżim publicznonprawny na danym terenie, mając na względzie potrzeby ogółu, co równoległe powoduje ingerencję w sferę praw podmiotowych. U podstaw kreowania w przestrzeni publicznej parków kulturowych leży zabezpieczenie w gminie interesu publicznego, którym jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów wraz z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (zgodnie z definicją parku zawartą w art. 16 ust 1 u.o.z.). NSA w wyroku z dnia 8 maja 2018 roku potwierdził zasadność tworzenia parków kulturowych w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów wraz z zabytkami nieru-

chomymi, co stanowi wypełnienie postulatu interesu publicznego. W ocenie NSA istniały podstawy do utworzenia parku kulturowego w celu ochrony określonych wartości, a podnoszone w skargach argumenty o „chaosie kulturowym” przemawiały właśnie za objęciem tego terenu ochroną w tej formie prawnej. Ten tok argumentacji jest w pełni koherentny z konstrukcją interesu publicznego w prawie administracyjnym<sup>6</sup>, u podstaw której leży ochrona publicznoprawnych elementów przestrzeni, do których parki kulturowe się zaliczają. Można zaobserwować, że coraz częściej sięga się po ten instrument ochrony krajobrazu kulturowego.

Na tle prowadzonego postępowania sądowo-administracyjnego NSA odniósł się także do wzmiankowanego na wstępie zagadnienia prawnego, którym jest oddziaływanie prawa miejscowego na zakres wykonywania prawa własności i innych praw konstytucyjnych.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko WSA, że utworzenie parku kulturowego nie narusza *in genere* zasady proporcjonalności, odrzucił tym samym te zarzuty, które dotyczyły naruszenia prawa własności nieruchomości i swobody działalności gospodarczej. Słusznie NSA wywiódł, że ani własność, ani wolność działalności gospodarczej nie są prawami bezwzględnyymi i w związku z tym mogą być ograniczane, co wprost wynika z odpowiednich przepisów Konstytucji RP (odpowiednio art. 64 ust. 3 i art. 22). Ochrona dziedzictwa narodowego, a więc także zabytków jako pozostałości po poprzednich pokoleniach, jest – jak podniósł – konstytucyjnym obowiązkiem państwa (art. 5 Konstytucji RP) i w imię ich ochrony wolność działalności gospodarczej oraz prawo własności mogą być ograniczone. Dodał, że istotnym argumentem za tym, że tworząc zaskarżoną uchwałą park kulturowy, pogodzone interes publiczny z prywatnym, jest art. 17 ust. 2 u.o.z., w którym przewidziano możliwość uzyskania odszkodowania w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia na terenie parku kulturowego zakazów i ograniczeń. Warto dodać, że u.o.z. wprowadza szereg ograniczeń w art. 17. ust 1, ale ograniczenia te nie stanowią – w ocenie piszącej te słowa – analogicznych przesłanek kształtowania prawa własności, jak ma to miejsce w przypadku m.p.z.p.

Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazał, że konieczna była ocena zgodności z prawem nałożonych zaskarżoną uchwałą zakazów i ograniczeń. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.z. na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nie-

<sup>6</sup> Uchwycenie pojęcia interesu publicznego musi prowadzić – wobec nie do końca precyzyjnej definicji – do poszukiwania desygnatów interesu publicznego. Te zazwyczaj odnoszą się do wartości szczegółowych, takich jak: ochrona środowiska, ochrona zabytków, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Szerzej na ten temat M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 30.

ruchomych, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego oraz składowania lub magazynowania odpadów. Z punktu widzenia właścicieli nieruchomości położonych na terenie parku kulturowego to właśnie te zakazy i ograniczenia mają istotne znaczenie. Zdaniem NSA należało ocenić, czy ustanowione zakazy i ograniczenia mają podstawę w art. 17 ust. 1 u.o.z., oraz sprawdzić, czy naruszając takie konstytucyjnie chronione prawa, jak swoboda działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) i prawo własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) te zakazy i ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do chronionych wartości (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W końcu konieczna była ocena przepisów zaskarżonej uchwały zawierających zakazy i ograniczenia, z punktu widzenia zasady państwa prawnego, w szczególności dostatecznej określoności przepisów prawa. Te trzy kryteria oceny są o tyle istotne, że w grę wchodzi ograniczenie prawa, a temu zawsze powinna towarzyszyć skrupulatna analiza okoliczności prawnych i faktycznych oraz unikanie lakonicznych wypowiedzi na rzecz szczegółowego badania uchwały, mając na uwadze jej oddziaływanie na sferę praw chronionych najwyższym aktem w państwie.

### ***Rozważania illa in extremis limitibus***

Na marginesie warto w tym miejscu wzmiankować, że Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do tej części tezy sądu pierwszej instancji, w której uznano, że skutki uchwały o utworzeniu parku kulturowego są analogiczne do skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to o tyle interesujące, że obydwa akty prawa miejscowego cechują pewne odrębności w zakresie kształtowania prawa własności nieruchomości, ale przede wszystkim w zakresie celu, jakiemu mają służyć. Park kulturowy tworzony jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, z kolei m.p.z.p. – w celu określenia przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania. Plan miejscowy zawiera wskazania dla właściciela nieruchomości co do określonego zachowania się względem przedmiotu, do którego ma się prawa, np. zabudowy określonego rodzaju, na cele rolnicze, leśne, usługowe, przemysłowe itp. Tymczasem uchwała w sprawie parku kulturowego nie jest dedykowana określeniu sposobów zagospodarowania terenu, lecz ochronie krajobrazu kulturowego oraz zachowaniu wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

W u.o.z. nie wskazano wprost, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego „kształtuje sposób korzystania z nieruchomości”, a tym samym „spo-

sób korzystania z prawa własności nieruchomości”. Może ona wprawdzie – jak zaznaczył NSA – wprowadzać na terenie parku kulturowego lub jego części zakazy i ograniczenia (w tym ograniczenia w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości – art. 17 ust. 2 u.o.z), ale wprowadzanie tych środków prawnych nie może zostać uznane za tożsame z kształtowaniem prawa własności nieruchomości. Pojęcie „ograniczenia” jest pojęciem o węższym zakresie znaczeniowym niż pojęcie „kształtowanie”. To pierwsze bowiem wiąże się z tym, że korzystanie z nieruchomości zostaje jakościowo lub ilościowo pomniejszone, zaś drugie pojęcie wiąże się zazwyczaj z przyznaniem jednostce pewnej wartości dodanej. Z kolei pojęcie „zakaz” wiąże się z uszczupleniem uprawnień właścicielskich i naruszeniem interesu prawnego. W pojęciu zakazu należy widzieć też instrument administracyjno-prawny, za pomocą którego organy administracji publicznej reglamentują korzystanie z tzw. dóbr publicznych.

Odmienne niż czyni to u.o.z., art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup> wyraźnie stwierdza, że ustalenia m.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Skutki prawne m.p.z.p. są odmienne niż skutki prawne uchwały w sprawie parku kulturowego, choć obydwa akty prawa miejscowego wywołują podwójne skutki prawne: w sferze prawa administracyjnego i w sferze prawa cywilnego<sup>8</sup>. W sferze prawa administracyjnego skutki prawne m.p.z.p. są rozległe i dotyczą zagospodarowania przestrzennego poprzez prerogatywy związane z ustalaniem przeznaczenia terenu, w tym na cele, dla których przesłanką jest interes publiczny. Z kolei w sferze prawa cywilnego m.p.z.p. kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co powoduje dalsze implikacje w obszarze praw majątkowych właściciela (lub użytkownika wieczystego). Uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego wywołuje skutki w sferze prawa administracyjnego w postaci ustalenia specjalnego reżimu publicznoprawnego na danym terenie dla ochrony wartości kulturowych oraz wprowadzenia zakazów o charakterze administracyjno-prawnym, a w sferze prawa cywilnego skutki te dotyczą przede wszystkim ograniczeń określonych w art. 17 ust 1 u.o.z., których nie można rozciągnąć na sferę „kształtowania prawa własności”, tak jak czyni to m.p.z.p.

## Zakończenie

Na koniec warto odnieść się aprobująco do wyrażonej w uzasadnieniu wyroku koncepcji interesu publicznego na terenie parku kulturowego i je-

<sup>7</sup> Dz.U. 2018.1945, t.j. z dnia 10 października 2018 r.

<sup>8</sup> Por. uchwała TK z dnia 23 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

go relacji do interesu prywatnego. NSA uznał, że uchwała wypełnia wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji postulat proporcjonalności, godząc interes publiczny z prywatnym. Oczywiście jest, że ingerencja w sferę prawa własności nieruchomości musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej do wskazanych celów proporcji. Zgodzić się należy, że konieczność ograniczenia prawa własności ze względu na inne wartości, w tym potrzeby interesu publicznego, nie może prowadzić do przekroczenia granic władztwa gminy. Organy gminy, tworząc park kulturowy, dokonują gradacji wartości i może to skutkować licznymi ograniczeniami w sferze prowadzenia robót budowlanych oraz w sferze działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, może także powodować zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Władze gminy, podejmując uchwałę, kierowały się niewątpliwie potrzebą ochrony interesu publicznego, a teren parku kulturowego potraktowano jako nośnik historycznego rozwoju ruralistycznego, urbanistycznego oraz kulturowego miasta i trwały element polskiego dziedzictwa narodowego. NSA w wyroku w pełni podzielił potrzebę ochrony wartości kulturowych w tej formie, podkreślając równoległe potrzebę ochrony interesu prywatnego w aspekcie zasady proporcjonalności.

## Bibliografia

### Opracowania

- Szewczyk M., *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer i wsp., Poznań 1999.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Zdyb M., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ograniczania praw rzeczowych (prawa własności)*, [w:] *System prawa administracyjnego, t. 7: Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

### Orzecznictwo:

- Uchwała TK z dnia 23 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, Dz.U. z 1998 r., Nr 67, poz. 444.
- Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00, Dz.U. Nr 17, poz. 207.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018.994, t.j. z dnia 24 maja 2018 r.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2018.1945 t.j. z dnia 10 października 2018 r.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568, Dz.U. 2018.2067, t.j. z dnia 30 października 2018 r.

A GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT  
OF 8 MAY 2018, II OSK 1357/17 – APPROVING

**Abstract:** The judgment of the Supreme Administrative Court of 8 May 2018 concerns the issue of relations of property rights to public interest, in connection with the resolution of the commune council, regarding the creation of a culture park. The resolution introduces a specific public-law regime in a given area, taking into account the general needs, which simultaneously causes interference in the sphere of subjective rights, in particular through a system of prohibitions and restrictions. The judgment is based on the conviction that there is a need in the public space to protect cultural values. In the aspect of the constitutional principle of proportionality, it is also important to consider the private interest in the area covered by protection in the form of a culture park.

**Key words:** CULTURE PARK, PUBLIC INTEREST, PROPERTY RIGHTS