

Artur Kuś*

orcid.org/0000-0002-6319-4936

Lucyna Staniszevska**

orcid.org/0000-0003-3457-0901

Korelacje między aktami o ochronie indywidualnej lub obszarowej zabytku a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Correlations Between Individual or Area-Based Monument Protection Acts and Local Spatial Development Plans

Słowa kluczowe: prawna ochrona zabytków, ochrona indywidualna zabytków, ochrona obszarowa, ochrona zabytków w planach miejscowych, wartości w ochronie zabytków

Keywords: legal protection of monuments, individual protection of monuments, area protection, protection of monuments in local plans, values in monument protection

Wstęp

Celem ochrony zabytków jest zachowanie dziedzictwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej dla obecnych i przyszłych pokoleń, zapewnienie wykorzystania zabytków w sposób zgodny z interesem publicznym oraz umożliwienie społeczeństwu dostępu do nich – przy jednoczesnym zachowaniu ich bezpieczeństwa¹. Cel ten jest zbieżny z polityką kulturalną UE, którą można próbować zdefiniować jako świadome, zgodne z założeniami, celami i wartościami będącymi podstawą funkcjonowania UE, wpływające instytucje unijnych na procesy kulturowe w celu pobudzania uczestnictwa obywateli w kulturze. Przejawem tej polityki jest tworzenie korzystnych warunków dla twórczości oraz zachowania duchowego i materialnego dorobku pokoleń [Kuś 2011, s. 217].

Ochrona zabytków stanowi jedno z zadań podmiotów władzy publicznej – zarówno w procesie

Introduction

The purpose of monument protection is to preserve the cultural heritage of the Republic of Poland for present and future generations, to ensure that monuments are used in a manner consistent with the public interest, and to enable public access to them—while simultaneously ensuring their safety. This objective is consistent with EU cultural policy, which can be defined as the deliberate influence of EU institutions on cultural processes in order to encourage citizen participation in culture, in accordance with the principles, objectives, and values that underpin the functioning of the EU. An expression of this policy is the creation of favorable conditions for creativity and for the preservation of the spiritual and material heritage of generations [Kuś 2011, p. 217].¹

The protection of monuments constitutes one of the tasks of public authorities—both in the process of enacting and applying the law—and, on the part of owners,

* prof. dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

** dr hab., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

* Prof. LL.D., Jan Kochanowski University in Kielce, judge of the Supreme Administrative Court

** LL.D., University Professor, Adam Mickiewicz University in Poznań, judge of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw

stanowienia, jak i stosowania prawa – a po stronie właścicieli rodzi obowiązki zapewnienia warunków ochrony fizycznej zabytku, utrzymywania go w należytym stanie technicznym i estetycznym oraz niepodjęmowania działań, które mogłyby doprowadzić do jego zniszczenia lub uszkodzenia.

Kompleksową regulację prawną odnoszącą się do zabytków zawiera ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1992 ze zm.), określana dalej jako „u.o.z.”. Zgodnie z art. 4 pkt 2 i 6 u.o.z. istotną rolę w ochronie zabytków odgrywają samorządy terytorialne. Mają one obowiązek przeciwdziałać zagrożeniom mogącym prowadzić do utraty wartości zabytków, a także uwzględniać cele ochrony dziedzictwa w procesach planowania przestrzennego i kształtowania środowiska. Oznacza to, że – obok ustawy – także akty prawa miejscowego w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanych przez gminy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), określanej dalej jako „u.p.z.p.”, mogą stanowić skuteczną formę ochrony zabytków. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. ustawodawca przy określaniu zasad kształtowania ładu przestrzennego gminy podkreślił potrzebę ochrony zabytków, stanowiąc, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W art. 13i ust. 3 pkt 5b tiret 6 u.p.z.p. ustawodawca przewidział obowiązek uzgodnienia planu ogólnego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 13e ust. 2 i 3, w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Także art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakłada obowiązek określenia w planie miejscowym „zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”. W tym celu ustawodawca przewidział instrumenty takie jak uzgodnienie planu miejscowego lub jego zmiany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 17 ust. 6 lit. b tiret 8 u.p.z.p.). Uzgodnienie to, podobnie jak wiele innych obligatoryjnych instrumentów współdziałania w procedurze planistycznej, ogranicza znaczenie władztwa organów posiadających demokratyczną legitymację. Współdziałanie, zwłaszcza wiążące, takie jak uzgodnienie konserwatorskie, ze względu na zakres kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków do uzgadniania projektów planów miejscowych „w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”, prowadzi niemal do współstanowienia prawa miejscowego, jednak bez współodpowiedzialności finansowej organu współdziałającego [Staniszewska 2022, s. 274].

Nadto postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odgrywają istotną

entails obligations to ensure conditions for the physical protection of the monument, to maintain it in a proper technical and aesthetic condition, and to refrain from any actions that could lead to its destruction or damage.

Comprehensive legal regulation concerning monuments is contained in the Act of July 23, 2003, on the Protection of Monuments and the Care of Monuments (Dz.U. 2024, item 1992, as amended), hereinafter referred to as the “Monument Protection Act.” In accordance with Art. 4, items 2 and 6 of the Act on the Protection and Care of Monuments, local governments play a significant role in the protection of monuments. They have a duty to counteract threats that could lead to the loss of value of monuments, as well as to incorporate heritage protection objectives into spatial planning and environmental management processes. This means that—alongside the Act—local law acts in the form of local spatial development plans, adopted by municipalities on the basis of Art. 14(1) of the Act of March 27, 2003, on Spatial Planning and Development (Dz.U. of 2023, item 977, as amended), hereinafter referred to as the “Spatial Planning and Development Act,” may constitute an effective form of monument protection. In accordance with Art. 1 para. 2 point 4 of the Spatial Planning and Development Act, the legislator, when determining the principles of shaping a municipality’s spatial order, emphasized the need to protect monuments, providing that spatial planning and development shall specifically take into account the requirements for the protection of cultural heritage, monuments, and contemporary cultural assets. In Art. 13i para. 3 point 5b indent 6 of the Spatial Planning and Development Act, the legislator has provided for an obligation to coordinate the general plan with the competent voivodeship conservator of monuments in respect of the building and land development indicators and parameters referred to in Art. 13e para. 2 and 3, within the scope of the protection of monuments and the care of monuments. Furthermore, Art. 15 para. 2 point 4 of the Spatial Planning and Development Act imposes an obligation to specify in the local plan the “principles for the protection of cultural heritage, monuments, and contemporary cultural assets.” To this end, the legislator has provided for instruments such as the approval of a local plan or its amendments by the provincial conservator of monuments (Art. 17(6)(b) (8) of the Spatial Planning and Development Act). This agreement, much like many other mandatory instruments of cooperation within the planning procedure, limits the authority of bodies that possess democratic legitimacy. Cooperation, especially binding cooperation such as conservation agreements, due to the scope of the competencies of provincial conservators of monuments to agree on local spatial development plans “in terms of building development and land use,” leads almost to the co-enactment of local law, albeit without the financial co-responsibility of the cooperating authority [Staniszewska 2022, p. 274].

Furthermore, the provisions of local spatial development plans play a significant role in protecting sites

rolę w zabezpieczeniu obiektów ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków (GEZ). W swojej treści MPZP musi określać rodzaj zabytku oraz precyzyjnie wskazywać jego lokalizację (podanie ulicy i numeru bądź numeru ewidencyjnego działki wraz z oznaczeniem obrębu). Do kart adresowych zabytku nieruchomego GEZ przenoszone są również informacje dotyczące nazwy obiektu, czasu jego powstania czy nazwiska architekta.

Organy planistyczne jednak, tworząc postanowienia MPZP, zapominają niekiedy o ukształtowaniu przeznaczenia terenu zgodnie z formą ochrony zabytku. Jeśli przyjęte regulacje ochronne okażą się zbyt łagodne i nie zapewnią odpowiedniego poziomu ochrony, organ ochrony zabytków może podjąć decyzję o objęciu danego obiektu ochroną indywidualną poprzez wpis do rejestru zabytków albo zastosować ochronę obszarową wobec układów urbanistycznych, ruralistycznych lub historycznych zespołów budowlanych.

Rodzi się jednak pytanie, w jakim zakresie akceptacja przez organ ochrony zabytków przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – przykładowo pod zabudowę – ma wiążący charakter dla późniejszego wydania aktu generalnego o objęciu konserwatorską ochroną indywidualną lub obszarową bądź dla utworzenia przez radę gminy parku kulturowego. A upraszczając, czy organ konserwatorski, działając w sprawie wpisu określonego obiektu do rejestru zabytków, jest związany ustaleniami planu miejscowego. Problematyka ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, a zarazem jest istotna dla właścicieli nieruchomości, ponieważ może prowadzić do ograniczenia prawa własności. Należy zauważyć, że jedynie w sytuacji, gdy istnieją akty generalne ochrony zabytków albo wpis do GEZ, zastosowanie znajduje art. 19 ust. 1 pkt 2 u.o.z., zgodnie z którym przy określaniu ustaleń planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Należy zatem wziąć to pod uwagę na etapie planowania zagospodarowania przestrzennego. Problem pojawia się jednak w sytuacji zgola odmiennej, kiedy to w planie ogólnym lub miejscowym nieruchomość jest przeznaczona do zabudowy jednorodzinnej, a następnie dany zabytek czy układ urbanistyczny zostaje objęty ochroną konserwatorską. Powstaje wówczas pytanie o możliwość realizacji ustaleń planu miejscowego. Czy taki MPZP nie staje się w tym zakresie niewykonalny? A może został uchwalony wyłącznie w celu performatywnym („teatralnym”), stanowiąc przykład placebo legislacyjnego? Oznacza to przede wszystkim stanowienie prawa „na pokaz”, często w celu stworzenia pozytywnego wizerunku organów władzy publicznej, bez dogłębnego rozpoznania skutków przyjętych roz-

included in the municipal monument records (MMR). The content of the local spatial development plan must specify the type of monument and precisely indicate its location (providing the street name and number, or the cadastral plot number along with the cadastral district designation). Information regarding the name of the object, its date of creation, or the architect's name is also transferred to the MMR address cards for immovable monuments.

However, when creating the provisions of the Local Spatial Development Plan, planning authorities sometimes forget to shape land use in accordance with the form of monument protection. If the adopted protective regulations prove to be too lenient and fail to provide an adequate level of protection, the heritage protection authority may decide to grant individual protection to a given object by entering it into the register of monuments, or apply area-based protection to urban, rural, or historical building complexes.

However, a question arises as to the extent to which the heritage protection authority's acceptance of the land use specified in the local spatial development plan—for example, for building development—is binding for the subsequent issuance of a general act providing for individual or area-based conservation, or for the creation of a cultural park by the municipal council. To put it simply, is the conservation authority, when acting on a matter regarding the listing of a specific site into the register of monuments, bound by the provisions of the local development plan? This issue is reflected in the court decisions of administrative courts and is also significant for property owners, as it may lead to a restriction of property rights. It should be noted that Art. 19(1)(2) of the Act on the Monument Protection and Preservation applies only in situations where general acts on the protection of monuments exist or where there is an entry in the MMR, according to which, when determining the provisions of a general municipal plan, a local spatial development plan, or a local reconstruction plan, particular consideration is given to the protection of immovable monuments included in the provincial or municipal register of monuments. This must therefore be taken into account during the spatial planning stage. However, the problem arises in a completely different situation, when a property is designated for single-family housing in a general or local plan, and subsequently, a given monument or urban layout is placed under conservation protection. This then raises the question of whether the provisions of the local plan can be implemented. Does such a local spatial development plan not become unenforceable in this respect? Or perhaps it was passed solely for performative (“theatrical”) purposes, serving as an example of legislative placebo? This primarily means enacting law “for show,” often to create a positive image of public authorities, without an in-depth assessment of the consequences of the adopted legal solutions, or to conceal the administration's actual intentions to limit or deprive the right to property [Lees, Pedersen 2025, p. 130; Feldman 2016, pp. 212, 214; Stępień 2024, pp. 163–165].

wiązań prawnych bądź w celu ukrycia rzeczywistych zamierzeń administracji służących ograniczeniu lub pozbawieniu prawa własności [Lees, Pedersen 2025, s. 130; Feldman 2016, s. 212, 214; Stępień 2024, s. 163–165].

Gminy stają zatem przed niełatwym wyzwaniem pogodzenia – w duchu zasady zrównoważonego rozwoju – interesów ochrony przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego oraz lokalnego rozwoju gospodarczego, co może prowadzić do kolizji dóbr chronionych z formami działania administracji, których przejawem są akty stanowienia i stosowania prawa.

W artykule zastosowano analizę dogmatyczną obowiązującego stanu prawnego, w szczególności katalogu środków ochrony konserwatorskiej i sposobów ochrony zabytków w aktach prawa miejscowego, z wykorzystaniem powszechnie przyjmowanych metod wykładni oraz istniejącego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Rodzaje i charakter prawny aktów mających na celu ochronę zabytków

Dla ochrony zabytków ustawodawca przewiduje różne formy i zakresy tej ochrony [Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r.; Starościak 1978a, s. 230; Starościak 1978b, s. 40; *Zarys prawa* 1985, s. 126; *Prawo administracyjne* 2019, s. 301; Blicharz, Lisowski 2022, s. 257–258]. Ochrona zabytku wymaga – zgodnie z art. 7 u.o.z. – zastosowania, w ramach katalogu zamkniętego, jednej z form prawnych, jakimi są:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

A zatem formy ochrony zabytków nie stanowią wpisu danego obiektu do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z art. 9 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wpisie do rejestru zabytków, która może dotyczyć nie tylko konkretnego zabytku nieruchomego (ust. 1), lecz także jego otoczenia² (ust. 2), a ponadto układów urbanistycznych lub ruralistycznych (ust. 3). Choć formalnie jest to decyzja administracyjna, nie ma ona typowo indywidualnego charakteru w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego [Szewczyk 2019, s. 208]. W przypadku wpisów obejmujących większe obszary lub zespoły obiektów decyzja ta przyjmuje formę generalnego aktu administracyjnego, oddziałującego na szerszy krąg podmiotów. O takim charakterze

Municipalities are therefore faced with the difficult challenge of reconciling—in the spirit of the principle of sustainable development—the interests of nature conservation, cultural heritage protection, and local economic development, which may lead to a conflict between protected assets and forms of administrative action, manifested through the enactment and application of law.

The article employs a dogmatic analysis of the current legal status, specifically the catalogue of conservation protection measures and methods of protecting monuments in local law acts, using widely accepted methods of interpretation and existing administrative court case law.

Types and legal nature of acts aimed at the protection of monuments

For the protection of monuments, the legislator provides for various forms and scopes of such protection [Judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2012; Starościak 1978a, p. 230; Starościak 1978b, p. 40; *Zarys prawa* 1985, p. 126; *Prawo administracyjne* 2019, p. 301; Blicharz, Lisowski 2022, pp. 257–258]. The protection of a monument requires—in accordance with Art. 7 of the Monument Protection and Preservation Act—the application of one of the following legal forms from a closed catalogue:

- 1) entry in the register of monuments;
- 2) recognition as a monument of history;
- 3) establishment of a cultural park;
- 4) the determination of protection in the local spatial development plan or in a decision on the location of a public purpose investment, a decision on building conditions, a decision on permission to implement a road investment, a decision on determining the location of a railway investment, or a decision on permission to implement an investment in the scope of a public-use airport.

Therefore, the entry of a given object into the provincial or municipal register of monuments does not constitute a form of monument protection.

In accordance with Art. 9 of the Monument Protection and Preservation Act, the voivodeship conservator of monuments issues a decision to list a site in the register of monuments, which may concern not only a specific immovable monument (para. 1), but also its surroundings (para. 2), as well as urban or rural layouts (para. 3). Although it is formally an administrative decision, it does not have a typically individual character within the meaning of the Code of Administrative Procedure [Szewczyk 2019, p. 208]. In the case of entries that cover larger areas or ensembles, this decision takes the form of a general administrative act that affects a wider range of entities. The legal nature of such a decision is determined primarily by the fact that it relates to a matter by conferring upon it public law status. Adopting the definition of a general act derived from the German Code of Administrative Procedure—due to the lack of

prawnym decyzji przesądza przede wszystkim to, że odnosi się ona do rzeczy, nadając jej publicznoprawny status. Przyjmując definicję aktu generalnego pochodzącą z niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego – z uwagi na brak regulacji rodzimej – należy uznać, że generalny akt administracyjny (*Allgemeinverfügung*) jest aktem skierowanym do określonego lub dającego się określić według ogólnych cech kręgu adresatów albo odnoszącym się do publicznoprawnej właściwości jakiejś rzeczy, względnie regulującym sposób korzystania z rzeczy przez ogół [Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35 Satz 2]. Wydanie takiej decyzji pociąga za sobą liczne skutki prawne, w tym ograniczenia w dysponowaniu nieruchomością, np. obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatora na prowadzenie prac budowlanych czy ograniczenie swobody korzystania z nieruchomości w sposób mogący naruszać jej zabytkowy charakter. Co więcej, w praktyce zdarza się, że organ ochrony zabytków dokonuje wpisu do rejestru zabytków zespołu budynków, mimo że wobec jednego z nich w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja o rozbiórce. W takiej sytuacji chociaż inwestor formalnie pozostaje właścicielem nieruchomości wchodzących w skład zespołu, zostaje on pozbawiony możliwości pełnego korzystania z przysługujących mu uprawnień, w szczególności prawa do rozbiórki wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej.

Refleksji wymaga zatem określenie skutków prawnych decyzji o wpisaniu budynku do rejestru zabytków. Zaliczenie danego budynku do zabytków jest możliwe, o ile ziszcza się przesłanki określone w art. 3 ust. 1 u.o.z., i nie jest to zależne od woli organu. Objęcie określonej nieruchomości ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków wymaga jednoznacznego wykazania, że jej zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na wartość historyczną, artystyczną lub naukową [por. Wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2017 r.]. Decyzja o wpisie przesądza jednak o tym, że od tego momentu może ona być objęta władczym działaniem organów administracji publicznej [Pawłowski 2018, s. 401]. Jest to forma ograniczenia prawa własności o charakterze wyłączenia *de facto* [Wyrok NSA z 18 września 2014 r.]³.

Kolejną formą ochrony, zgodnie z art. 15 u.o.z., jest uznanie za pomnik historii. Jest to jedna z form ochrony zabytków, obejmująca zabytki nieruchome o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego, które zostały uznane za pomnik historii rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uznanie takie jest szczególną formą nobilitacji oraz trudnym do uzyskania i wyjątkowym wyróżnieniem. Obejmuje ono wyłącznie zabytki nieruchome o znaczeniu ponadregionalnym, wpisane już do rejestru zabytków o dużych wartościach historycznych, naukowych i artystycznych, mające znaczenie dla polskiego dziedzictwa kulturowego, utrwalone w świadomości społecznej i stanowiące źródło inspiracji dla

domestic regulations—it must be recognized that a general administrative act (*Allgemeinverfügung*) is an act directed at a specific or identifiable group of addressees based on general characteristics, or one that relates to the public law properties of an object, or regulates the manner in which the general public uses an object [Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35 Satz 2]. Issuing such a decision entails numerous legal consequences, including restrictions on the disposal of the property, such as the obligation to obtain a conservation permit to carry out construction works, or limitations on the freedom to use the property in a manner that could compromise its historic character. Furthermore, in practice, it happens that the heritage protection authority lists a building ensemble in the register of monuments, even though a final decision to demolish one of them remains in force in legal circulation. In such a situation, although the developer formally remains the owner of the properties comprising the complex, they are deprived of the ability to fully exercise their entitlements, particularly the right to demolition resulting from a final administrative decision.²

Therefore, it is necessary to reflect on the legal consequences of the decision to list a building in the register of monuments. A building may be listed as a monument provided that the premises specified in Art. 3 para. 1 of the Monument Protection and Preservation Act are met, and this is not subject to the discretion of the authority. Placing a specific property under protection by listing it in the register of monuments requires clear demonstration that its preservation is in the public interest due to its historical, artistic, or scientific value [Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 4 December 2017]. The decision to list the entry, however, means that from that moment onwards, it may be subject to the authoritative action of public administration bodies [Pawłowski 2018, p. 401]. It is a form of restriction on property rights that constitutes a *de facto* expropriation [Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 September 2014].³

Another form of protection, in accordance with Art. 15 of the Monument Protection and Preservation Act, is designation as a monument to history. This is a form of monument protection that covers immovable monuments of particular importance to the national heritage that have been designated as historical monuments by a decree of the President of the Republic of Poland. Such recognition is a special form of ennoblement and a unique, hard-to-achieve distinction. It exclusively covers immovable monuments of supra-regional significance, already listed into the register of monuments, that possess great historical, scientific, and artistic value, which are significant to Polish cultural heritage, ingrained in the public consciousness, and serve as a source of inspiration for future generations. Designation as a monument to history is granted by the President of the Republic of Poland by means of a regulation [Regulation of the President of the Republic of Poland of 13 April 2005]. This is the highest form of conservation protection.

kolejnych pokoleń. Uznanie za pomnik historii następuje przez Prezydenta RP na drodze rozporządzenia [zob. np. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2005 r.]. Jest to najwyższa forma ochrony konserwatorskiej.

Z kolei utworzenie parku kulturowego następuje w drodze uchwały [zob. np. Uchwała nr XL/617/09 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 8 lipca 2009 r.]. Zgodnie z art. 16 u.o.z. rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Wątpliwości budzi charakter prawny tej uchwały, ponieważ ustawodawca formalnie nie określił jej jako aktu prawa miejscowego, chociaż nakazał jej publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojciech Radecki określił tę uchwałę jako rodzaj obszaru specjalnego o własnym reżimie prawnym [Radecki 2011, pkt 5.6]. Natomiast Ewa Szewczyk i Marek Szewczyk wskazują, że art. 16 ust. 1 u.o.z. jest tylko przykładem upoważnienia do wydania aktu generalnego [Szewczyk, Szewczyk 2014, pkt 1.9]. Maksymilian Cherka podkreśla, że dla utworzenia parku kulturowego konieczne jest uprzednie dokonanie identyfikacji reprezentatywnych i charakterystycznych cech krajobrazu kulturowego, tj. integralnej struktury przestrzennej, na którą składają się płaszczyzny (lasy, łąki, grunty orne, zbiorniki wodne), ciągi (rzeki, strumienie, drogi, granice) oraz punkty (obiekty kulturowe i przyrodnicze). W konsekwencji podjęcie takiej uchwały wymaga przeprowadzenia postępowania właściwego dla stosowania prawa. Aktowi temu brak bowiem cech abstrakcyjności [*Komentarz do art. 16* 2010].

Jednym z najczęściej pojawiających się problemów przy tworzeniu parków kulturowych przez gminy jest konflikt pomiędzy tą formą ochrony dziedzictwa a równolegle stosowanymi formami ochrony przyrody. Niejednokrotnie bowiem obszary o wysokich wartościach kulturowych pokrywają się z terenami cennymi przyrodniczo – na przykład z rezerwatami przyrody, w których obowiązują rygorystyczne ograniczenia ingerencji. Ograniczenia te mogą być sprzeczne z działaniami niezbędnymi do zachowania lub przywrócenia walorów kulturowych danego obszaru [Fogel 2015, s. 23–34]. Problem ten pogłębia brak spójności między przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r.] a ustawą o ochronie przyrody [Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r.], jak również niedostateczne określenie zasad współpracy między właściwymi organami administracji. Prowadzi to do licznych napięć i trudności w praktyce zarządzania przestrzenią. Sytuacja ta wskazuje, że skuteczne wartościowanie i ochrona krajobrazu kulturowego wykraczają poza ramy obecnie obowiązujących przepisów dotyczących ochrony zabytków

On the other hand, the establishment of a cultural park takes place by way of a resolution [Resolution No. XL/617/09 of the Słupsk City Council dated 8 July 2009]. In accordance with Art. 16 of the Act on Cultural Parks, the municipal council, after seeking the opinion of the provincial conservator of monuments, may establish a cultural park for the purpose of protecting the cultural landscape and preserving areas of outstanding landscape value containing immovable monuments characteristic of local building and settlement traditions. The legal nature of this resolution is questionable, as the legislator has not formally defined it as a local law act, although it has ordered its publication in the voivodeship official journal. Wojciech Radecki described this resolution as a kind of special area with its own legal regime [Radecki 2011, point 5.6]. Meanwhile, Ewa Szewczyk and Marek Szewczyk point out that Art. 16 para. 1 of the Act on the Implementation of EU Law is merely an example of an authorization to issue a general act [Szewczyk, Szewczyk 2014, point 1.9]. Maksymilian Cherka emphasizes that to establish a cultural park, it is necessary to first identify the representative and characteristic features of the cultural landscape, i.e., its integral spatial structure, which consists of planes (forests, meadows, arable land, water bodies), lines (rivers, streams, roads, boundaries), and points (cultural and natural sites). Consequently, adopting such a resolution requires the conduct of proceedings appropriate for the application of the law. This act, however, lacks the characteristics of abstraction [*Commentary on Art. 16* 2010].

One of the most common problems encountered by municipalities when creating cultural parks is the conflict between this form of heritage protection and the concurrently applied forms of nature conservation. For areas of high cultural value often overlap with areas of significant natural value—for example, nature reserves, where strict restrictions on intervention apply. These restrictions may conflict with actions necessary to preserve or restore the cultural values of a given area [Fogel 2015, pp. 23–34]. This problem is exacerbated by the lack of consistency between the provisions of the Act on the Protection and Care of Monuments [Act of July 23, 2003] and the Nature Conservation Act [Act of April 16, 2004], as well as the insufficient definition of the rules for cooperation between the relevant administrative authorities. This leads to numerous tensions and difficulties in the practice of space management. This situation indicates that the effective assessment and protection of cultural landscapes extend beyond the framework of currently applicable regulations regarding the protection of monuments [Billert 2011, p. 105; Hołuj 2025, p. 139 et seq.].⁴ In this process, cultural values should not be separated from natural ones. On the contrary, it is necessary to approach them collectively and holistically, enabling a balanced assessment and proper landscape management [Zalasńska 2010, p. 123].

[Billert 2011, s. 105; Hołuj 2025, s. 139 i n.]⁴. W procesie tym nie powinno się rozdzielać wartości kulturowych od przyrodniczych. Przeciwnie, konieczne jest ich łączne i całościowe ujmowanie, umożliwiające zrównoważoną ocenę i właściwe zarządzanie krajobrazem [Zalasińska 2010, s. 123].

Rola planowania przestrzennego w ochronie zabytków

Zgodnie z u.o.z. wprowadzono hierarchiczność objęcia zabytków formami ochrony i opieki. W odniesieniu do części dawnych obiektów wystarczająca jest ochrona konserwatorska realizowana poprzez postanowienia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, natomiast w przypadku innych organ ochrony zabytków może uznać za konieczne wpisanie ich do rejestru zabytków. Niewątpliwie ustalenia dotyczące ochrony zabytków zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są, zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.z., jedną z form i metod ochrony zabytków, jednak ochrona przyjęta w postanowieniach planu nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązującą regulacją ustawową.

Planowanie przestrzenne odgrywa kluczową rolę w ochronie zabytków, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Gmina, w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, powinna mieć możliwość formułowania szerokich ustaleń dotyczących ochrony zarówno przyrody, jak i dziedzictwa kulturowego – także wtedy, gdy obiekty te nie zostały formalnie objęte ochroną ustawową lub decyzją administracyjną. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne w przypadku przestrzennych form ochrony zabytków. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może bowiem regulować ochronę wartości historycznych nie tylko w odniesieniu do pojedynczych obiektów, lecz także całych układów przestrzennych – takich jak historyczna zabudowa, układy urbanistyczne czy panorama miasta. Ustanowienie tzw. stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących zabytki nieruchome niewpisane do rejestru zabytków i nieobjęte parkiem kulturowym, stanowi przykład działania ochronnego będącego w kompetencji gminy. Jedynie w tym zakresie miejscowy plan można uznać za samodzielną formę ochrony zabytków w rozumieniu art. 7 u.o.z. [Fogel 2015, s. 12]. W pozostałych przypadkach plan jedynie uwzględnia wymogi wynikające z innych, wcześniej ustanowionych form ochrony.

Warto przypomnieć, że pojęcie zabytku odnosi się nie tylko do konkretnych, indywidualnych budynków objętych wpisem do rejestru, lecz również do większych struktur przestrzennych oraz ich poszczególnych elementów. Wynika to z definicji zabytku i zabytku nieruchomego zawartych w art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z., obejmujących zarówno poszczególne części nieruchomości, jak i ich zespoły.

Normatywne znaczenie art. 19 ust. 1 pkt 2 u.o.z. polega na tym, że jeżeli obiekt lub obszar spełniający

The role of spatial planning in the protection of monuments

In accordance with the Act on the Protection and Care of Monuments, a hierarchy of protection and care forms for monuments has been introduced. With regard to parts of former sites, conservation protection implemented through the provisions of the local spatial development plan is sufficient, whereas in the case of other heritage protection authorities, it may be deemed necessary to list them in the register of monuments. Undoubtedly, the provisions regarding the protection of monuments contained in the local spatial development plan are, in accordance with Art. 7, point 4 of the Act on Monument Protection and Preservation, a form and method of monument protection; however, the protection adopted in the plan's provisions may not conflict with the prevailing statutory regulation.

Spatial planning plays a key role in the protection of monuments, especially at the local level. Within the scope of its planning authority, the municipality should have the ability to formulate broad provisions regarding the protection of both nature and cultural heritage—even in cases where these assets have not been formally subject to statutory protection or an administrative decision. This is particularly evident in the case of spatial forms of monument protection. A local spatial development plan may regulate the protection of historical values not only in relation to individual buildings, but also to entire spatial layouts—such as historical built environments, urban layouts, or city panoramas. The establishment of so-called conservation protection zones, which include immovable monuments not entered into the register of monuments and not covered by a cultural park, constitutes an example of a protective measure within the competence of the municipality. Only in this respect can the local plan be considered an independent form of monument protection within the meaning of Art. 7 of the Act on the Protection and Care of Monuments [Fogel 2015, p. 12]. In other cases, the plan only takes into account the requirements resulting from other, previously established forms of protection.

It is worth recalling that the concept of a monument refers not only to specific, individual buildings included in the register, but also to larger spatial structures and their individual elements. This results from the definitions of a monument and an immovable monument contained in Art. 3, points 1 and 2 of the Monument Protection Act, which encompass both individual parts of a property and their complexes.

The normative significance of Art. 19 para. 1 point 2 of the Monument Protection Act lies in the fact that if an object or area meeting the criteria for a monument specified in Art. 3 of the Monument Protection Act has not yet been covered by any of the forms of protection listed in Art. 7 of the Monument Protection Act, then, when preparing a general municipal plan, a local spatial development plan, or a local reconstruction plan, it should be included in these documents, and thus covered by the

kryteria zabytku określone w art. 3 u.o.z. nie został jeszcze objęty żadną z form ochrony wymienionych w art. 7 u.o.z., to w przypadku sporządzania planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu odbudowy, powinien on zostać w tych dokumentach uwzględniony, a więc objęty odpowiednią formą ochrony wynikającą z planistycznych ustaleń prawa miejscowego.

Analogiczny obowiązek wynika z art. 19 ust. 1a u.o.z., zgodnie z którym konieczność uwzględnienia istnienia zabytku nieobjętego ochroną formalną (zgodnie z art. 7 u.o.z.) dotyczy również procedur indywidualnych decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z. wymóg ten ma zastosowanie m.in. przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, kolejowej, a także lotniskowej.

Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 1b pkt 2 u.o.z., obowiązek ten odnosi się również do zabytków nieruchomych ujętych w gminnej ewidencji zabytków, nawet jeśli nie są one objęte żadną z ustawowych form ochrony zabytków.

Podkreślić należy, że granice stref ochrony konserwatorskiej określone w MPZP oraz obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być przez organ planistyczny kształtowane w sposób dowolny. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także prawo własności (pkt 7). Ponadto Konstytucja RP stoi na straży ochrony dziedzictwa narodowego, podkreślając w preambule zobowiązanie do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponadtyścioletniego dorobku. Jednocześnie każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji RP). Niewątpliwie do dóbr kultury, które podlegają ochronie, należą zabytki, a gwarancję ich należytej ochrony stanowią obowiązujące przepisy prawa oraz przyznane organom administracji publicznej kompetencje w tym zakresie. Skoro zatem zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe oraz zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie, a organy gminy są zobowiązane do ich uwzględniania w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesu indywidualnego z interesem społecznym [Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r.].

Organ planistyczny powinien wówczas przywiązywać szczególną wagę do uzasadnienia zakazów wprowadzanych w planie miejscowym w celu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Konieczne jest bowiem dokonanie wyważenia intere-

appropriate form of protection resulting from the planning provisions of local law.

An analogous obligation arises from Art. 19(1a) of the Monument Protection and Preservation Act, according to which the necessity of taking into account the existence of a monument not subject to formal protection (in accordance with Art. 7 of the Monument Protection and Preservation Act) also applies to procedures for individual administrative decisions. In accordance with Art. 19 para. 1a point 2 of the Act on Spatial Planning and Management, this requirement applies, i.e., to the issuance of decisions on public project siting, decisions on development conditions, and decisions on permits for the commencement of road, railway, and airport projects.

Furthermore, in accordance with Art. 19 para. 1b point 2 of the Monument Protection and Preservation Act, this obligation also applies to immovable monuments included in the municipal register of monuments, even if they are not covered by any of the statutory forms of monument protection.

It should be emphasized that the boundaries of conservation zones defined in the Local Spatial Development Plan, as well as the restrictions applicable within them, may not be shaped arbitrarily by the planning authority. In accordance with Art. 1 para. 2 of the Spatial Planning and Development Act, the following shall be considered in spatial planning and development, in particular: requirements for spatial order, including urban planning and architecture (point 1), architectural and landscape values (point 2), requirements for the protection of cultural heritage, monuments, and contemporary cultural assets (point 4), as well as the right to property (point 7). Furthermore, the Constitution of the Republic of Poland stands guard over the protection of national heritage, emphasizing in its preamble the commitment to pass on to future generations everything precious from over a thousand years of achievement. At the same time, everyone is guaranteed the freedom to enjoy cultural goods (Art. 73 of the Constitution of the Republic of Poland). Undoubtedly, monuments are among the cultural assets subject to protection, and the guarantee of their proper protection is provided by the prevailing legal provisions and the powers granted to public administration bodies in this regard. Since both property rights and cultural heritage and monuments are constitutionally protected values, and municipal authorities are obliged to take them into account during the planning process, a conflict between individual interest and social interest may arise in certain situations [Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 May 2017].

The planning authority should then attach particular importance to justifying any prohibitions introduced in the local plan for the purpose of protecting cultural heritage and monuments. It is necessary, however, to balance individual interests and the public interest during the planning procedure, especially when the local spatial development plan establishes protection for monuments that are not entered into the register.

sów indywidualnych i interesu społecznego w toku procedury planistycznej, zwłaszcza gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustanawia ochronę zabytków niewpisanych do rejestru.

Zarówno organ konserwatorski, jak i właściciel nieruchomości muszą jednak mieć świadomość mankamentów planów miejscowych, które osłabiają ich stabilność w zakresie ochrony zabytków oraz ich gwarancyjność wobec adresatów. Plan miejscowy może się okazać skutecznym środkiem ochrony zabytków jedynie wówczas, gdy jest należycie sporządzony, przez co należy rozumieć m.in. jego spójność z gminną ewidencją zabytków (GEZ)⁵ oraz z gminnym programem opieki nad zabytkami⁶. Istotne jest również, aby plan podlegał prawidłowej procedurze uzgodnieniowej z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (WKZ). Przepisy prawa miejscowego powinny być bowiem szczegółowo zweryfikowane przez WKZ pod kątem zgodności z doktryną konserwatorską [Krawczyk 2024, s. 74]. Niewłaściwie opracowane postanowienia MPZP mogą prowadzić do nieodwracalnych strat w krajobrazie kulturowym, o ile organ konserwatorski nie dokona wpisu do rejestru zabytków. A zatem skuteczność planu miejscowego jako instrumentu ochrony zabytków zależy od jego kompleksowego i starannego opracowania, uwzględniającego zarówno przepisy prawa czy doktrynę konserwatorską, jak i specyfikę lokalnego dziedzictwa, przy ścisłej współpracy z właściwymi organami i specjalistami.

Korelacje form ochronnych zabytków

Wielość form ochrony zabytków powoduje, że niekiedy pozostają one w relacji uzupełniającej, lub wzmacniającej. Zdarzają się jednak również sytuacje, w których akty planistyczne nie chronią zabytków, mimo że – zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. – powinny one podlegać takiej ochronie.

Chociaż *prima vista* organy konserwatorskie powinny w każdym przypadku mieć na uwadze konieczność zapewnienia zgodności decyzji o wpisie do rejestru zabytków z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, w tym z ustaleniami planu miejscowego, to jednak w sytuacji, gdy plan ten nie przewiduje ochrony danego zabytku, decyzja o wpisaniu do rejestru nie jest nim związana. Wpisując nieruchomość do rejestru zabytków w świetle art. 3 pkt 1 i 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c u.o.z., organ nie jest związany ustaleniami planu miejscowego, a w konsekwencji nie dokonuje oceny, czy dany wpis pozostaje w zgodności z przeznaczeniem terenu określonym w planie w zakresie jego zagospodarowania. Jak wskazał NSA: „W tym zakresie plan miejscowy ma charakter wtórny i powinien być dostosowany do wymogów wynikających z ochrony zabytków (art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp). Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 pkt 1 uozoz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

However, both the conservation authority and the property owner must be aware of the shortcomings of local spatial development plans, which undermine their stability regarding the protection of monuments and their guarantee towards the intended recipients. A local plan may prove to be an effective means of protecting monuments only if it is properly drawn up, which includes, among other things, its consistency with the municipal monument records (MMR)⁵ and the municipal program for the care of monuments.⁶ It is also essential that the plan undergoes the correct consultation procedure with the Voivodeship Conservator of Monuments (VCM). Local law provisions should, therefore, be thoroughly verified by the Provincial Conservator of Monuments for compliance with conservation doctrine [Krawczyk 2024, p. 74]. Improperly drafted provisions of the Local Spatial Development Plan can lead to irreversible losses to the cultural landscape, unless the conservation authority enters the site into the register of monuments. Therefore, the effectiveness of a local spatial development plan as an instrument for the protection of monuments depends on its comprehensive and careful preparation, which must take into account legal regulations and conservation doctrine as well as the specific nature of local heritage, while maintaining close cooperation with the relevant authorities and specialists.

Correlations of monument protection forms

The variety of forms of monument protection means that they sometimes exist in a complementary or reinforcing relationship. However, there are also situations in which planning acts do not protect monuments, even though—in accordance with Art. 3, point 1 of the Monument Protection Act—they should be subject to such protection.

Although *prima facie* conservation authorities should in every case bear in mind the necessity of ensuring that decisions to enter a monument into the register of monuments comply with the provisions of generally applicable law, including the provisions of the local spatial development plan, in a situation where such a plan does not provide for the protection of a given monument, the decision to enter it into the register is not bound by it. When listing a property in the register of monuments in light of Art. 3, items 1 and 2, in conjunction with Art. 6, para. 1, item 1, letter c of the Act on the Protection and Care of Monuments, the authority is not bound by the provisions of the local spatial development plan, and consequently, does not assess whether a given entry remains consistent with the land use specified in the plan regarding its development. As indicated by the Supreme Administrative Court: “In this respect, the local spatial development plan is secondary in nature and should be adapted to the requirements resulting from the protection of monuments (Art. 15 para. 2 point 4 of the Spatial Planning and Development Act).” “In accordance with Art. 19(1)(1) of the Spatial Planning and Development Act, the study of conditions and directions for spatial

przestrzennego gminy (obecnie w planie ogólnym) oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia” [Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2024 r.]. Organ konserwatorski, działając zgodnie z obowiązującą doktryną konserwatorską, może uznać, że ochrona przewidziana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest niewystarczająca lub nieadekwatna z punktu widzenia ochrony dobra publicznego. W takiej sytuacji ma on prawo – niezależnie od ustaleń planu – wpisać nieruchomości do rejestru zabytków, kierując się nadrzędnym interesem ochrony dziedzictwa kulturowego [Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2022 r.]. Taka konstatacja wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, w polskim systemie prawnym ochrona dziedzictwa kulturowego stanowi wartość konstytucyjną i priorytetową (art. 5 i 82 Konstytucji RP). Po drugie, ochrona zabytków leży w interesie publicznym, co zostało wyraźnie wskazane w preambule oraz art. 1 u.o.z. W konsekwencji organ konserwatorski ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek podjęcia działań, jeśli istnieje ryzyko utraty lub degradacji obiektu o wartości zabytkowej – nawet jeśli MPZP dopuszczałby inne, niekorzystne dla dziedzictwa rozwiązania. W związku z tym przepisy służące ochronie zabytków mają charakter nadrzędny względem regulacji planistycznych, które służą przede wszystkim gospodarce przestrzennej.

Ponadto, zgodnie z art. 9 u.o.z., wpis do rejestru zabytków następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej po stwierdzeniu, że obiekt ma wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Decyzja ta opiera się na niezależnej ocenie konserwatorskiej, a nie na polityce przestrzennej gminy. Należy jednak zwrócić uwagę, że gmina, realizując swoją politykę przestrzenną, jest zobowiązana działać na podstawie prawa, zgodnie z zasadą legalizmu.

Organ konserwatorski może – a w razie potrzeby powinien – wpisać nieruchomości do rejestru zabytków niezależnie od ustaleń MPZP, jeśli przemawia za tym wartość obiektu. Wynika to z nadrzędnego charakteru ochrony dziedzictwa kulturowego, obowiązku ochrony interesu publicznego oraz bezpośrednich kompetencji przyznanych organowi na mocy ustawy o ochronie zabytków.

Do kolizji dóbr może dochodzić na gruncie ochrony przyrody i ochrony zabytków. Niekiedy ochrona obszarów i obiektów kulturowych wymaga podjęcia działań, które trudno określić jako proekologiczne. Z drugiej strony ochrona środowiska przyrodniczego może niekiedy pozostawać w konflikcie z ochroną dziedzictwa kulturowego, a w skrajnych przypadkach prowadzić do konieczności „poświęcenia” obiektów kulturowych. W procesie stosowania prawa pojawia się niejednokrotnie konieczność rozstrzygnięcia konfliktu dóbr [Biernat 1985, s. 11].

Jednak decyzje w takich sprawach muszą być podejmowane z dużą ostrożnością, z uwzględnieniem

development of the municipality (currently in the general plan) and the local spatial development plan shall specifically take into account the protection of immovable monuments entered into the register and their surroundings” [Judgment of the Supreme Administrative Court dated November 14, 2024]. The conservation authority, acting in accordance with current conservation doctrine, may consider that the protection provided for in the local spatial development plan is insufficient or inadequate from the perspective of protecting the public interest. In such a situation, he has the right—regardless of the provisions of the plan—to enter the property into the register of monuments, acting in the paramount interest of protecting cultural heritage [Judgment of the Supreme Administrative Court of January 25, 2022]. Such a finding is based on several premises. Firstly, in the Polish legal system, the protection of cultural heritage constitutes a constitutional and priority value (Art. 5 and 82 of the Constitution of the Republic of Poland). Secondly, the protection of monuments is in the public interest, as clearly stated in the preamble and Art. 1 of the Act on the Protection and Care of Monuments. Consequently, the conservation authority has not only the right, but indeed the obligation, to take action if there is a risk of loss or degradation of an object of historical value—even if the Local Spatial Development Plan were to permit other solutions that are detrimental to the heritage. Consequently, the provisions serving to protect monuments take precedence over planning regulations, which primarily serve spatial management.

Furthermore, in accordance with Art. 9 of the Monument Protection Act, listing in the register of monuments takes place on the basis of an administrative decision issued after it has been established that the object possesses historical, artistic, or scientific value. This decision is based on an independent conservation assessment, rather than the municipality’s spatial policy. It should, however, be noted that in implementing its spatial policy, the municipality is obligated to act on the basis of the law, in accordance with the principle of legality.

The conservation authority may—and if necessary, should—list the property in the register of monuments regardless of the local spatial development plan, if the value of the property warrants it. This results from the paramount nature of cultural heritage protection, the duty to protect the public interest, and the direct competencies granted to the authority under the Monument Protection Act.

Conflicts between interests may arise in the context of nature conservation and the protection of monuments. Sometimes the protection of cultural areas and sites requires taking actions that are difficult to define as pro-ecological. On the other hand, environmental protection may sometimes conflict with the protection of cultural heritage, and in extreme cases, lead to the necessity of “sacrificing” cultural sites. In the process of applying the law, the necessity of resolving a conflict of interests arises on more than one occasion [Biernat 1985, p. 11].

zarówno interesu publicznego, jak i wartości obu tych dóbr.

Wojciech Góralczyk w swojej koncepcji ważenia dóbr wskazuje, że w sytuacji kolizji dwóch dóbr chronionych prawem administracyjnym organ administracji publicznej powinien:

- 1) zidentyfikować dobra, które wchodzą w kolizję (np. ochrona środowiska naturalnego i ochrona dziedzictwa kulturowego);
- 2) ocenić rangę każdego z dóbr – nie tylko formalną, czyli wynikającą z ustaw, lecz także materialną, obejmującą np. znaczenie przyrodnicze danego obszaru oraz wartość historyczną obiektu;
- 3) zastosować zasadę proporcjonalności, tzn. wybrać rozwiązanie, które w jak najmniejszym stopniu narusza któreś z dóbr, a jednocześnie maksymalnie realizuje interes publiczny [Podstawy prawa 2024, s. 177].

W przypadku ważenia dóbr szczególną rolę odgrywa uzasadnienie decyzji, w którym organ musi wykazać, dlaczego w konkretnej sprawie uznał jedno dobro za ważniejsze od drugiego oraz jakie alternatywne rozwiązania brał pod uwagę [Dworkin 1978, s. 23 i n.; Alexy 1985, s. 71 i n.]. Rozstrzyganie konfliktu dóbr (czy też kolizji zasad nakazujących ich ochronę) może się opierać na wcześniej ustalonej hierarchii tych dóbr. W takiej sytuacji pierwszeństwo przyznaje się temu dobru, które w przyjętej hierarchii zajmuje wyższą pozycję. Trudności pojawiają się *wówczas, gdy dobra* mają równorzędną wartość. Z taką sytuacją mamy do czynienia w polskim systemie prawnym w odniesieniu do ochrony przyrody oraz ochrony dziedzictwa kulturowego – oba te dobra, a zarazem wartości konstytucyjne, mają równorzędny charakter (art. 5 Konstytucji RP). Nie istnieje z góry ustalona hierarchia między nimi. W razie kolizji interesów stosuje się zasadę proporcjonalności, analizując: skalę i znaczenie dobra przyrodniczego oraz kulturowego, możliwość pogodzenia obu wartości (kompromis), istnienie alternatywnych rozwiązań, a także skutki decyzji zarówno dla interesu publicznego, jak i indywidualnego. Takie podejście ma na celu uniknięcie automatycznego rozstrzygania kolizji; zamiast tego wskazuje się na potrzebę wyważenia racji w konkretnej sprawie.

Pozytywne i wzmacniające korelacje mogą natomiast wystąpić przy jednoczesnym uznaniu danego obszaru za pomnik historii i park kulturowy. Zarówno rozporządzenie Prezydenta RP, jak i uchwała rady gminy o ustanowieniu parku kulturowego należą do konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Akty te pozostają jednak w pozytywnej korelacji, gdyż albo utworzenie parku kulturowego może poprzedzać uznanie tego obszaru za pomnik historii, albo pomnik historii lub obszar, który został uprzednio uznany za pomnik historii, może zostać w całości lub w części objęty ochroną jako park kulturowy [Dobosz 2012, s. 558–560].

However, decisions in such matters must be made with great caution, taking into account both the public interest and the value of both these assets.

In his concept of the weighing of interests, Wojciech Góralczyk indicates that in a situation where two interests protected by administrative law conflict, the public administration body should:

- 1) identify conflicting interests (e.g., environmental protection and the protection of cultural heritage);
- 2) assess the status of each of the assets—not only its formal status, arising from legislation, but also its material status, encompassing, for example, the natural significance of a given area and the historical value of an object;
- 3) apply the principle of proportionality, i.e. to choose a solution that infringes upon any of the protected interests to the least extent possible, while simultaneously maximizing the realization of the public interest [Podstawy prawa 2024, p. 177].

In the case of weighing goods, the justification of the decision plays a particularly important role, in which the authority must demonstrate why, in a specific case, it considered one good to be more important than another and what alternative solutions it took into consideration [Dworkin 1978, p. 23 et seq.; Alexy 1985, p. 71 et seq.]. Resolving a conflict of interest (or a collision of principles requiring their protection) may be based on a previously established hierarchy of these interests. In such a situation, priority is given to the good that occupies a higher position in the established hierarchy. Difficulties arise when goods are of equal value. Such a situation arises in the Polish legal system regarding the protection of nature and the protection of cultural heritage—both of these assets, which are also constitutional values, are of equal status (Art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland). There is no pre-established hierarchy between them. In the event of a conflict of interests, the principle of proportionality is applied by analyzing: the scale and significance of the natural and cultural asset, the possibility of reconciling both values (compromise), the existence of alternative solutions, as well as the consequences of the decision for both the public and individual interests. Such an approach aims to avoid automatically resolving conflicts; instead, it points to the need to balance the arguments in a specific case.

On the other hand, positive and reinforcing correlations may occur if a given area is simultaneously recognized as a historical monument and a cultural park. Both the regulation of the President of the Republic of Poland and the resolution of the municipal council on the establishment of a cultural park are constitutional sources of generally binding law. These acts, however, remain positively correlated, as either the creation of a cultural park may precede the designation of an area as a historical monument, or a historical monument, or an area previously designated as a historical monument, may be protected in whole or in part as a cultural park [Dobosz 2012, pp. 558–560].

Ponadto należy zwrócić uwagę, że konflikt dóbr na gruncie ochrony zabytków może dotyczyć także interesu prywatnego i publicznego. Nie sposób przyjąć *a priori*, że interesowi publicznemu w dziedzinie ochrony zabytków w każdym przypadku należy przyznać pierwszeństwo przed interesem prywatnym [Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r.]. To, który interes – publiczny czy prywatny – przeważa, zależy *ad casum*, czyli od okoliczności konkretnej sprawy. W każdym przypadku konieczne jest dokonanie ważenia wartości i zastosowanie zasady proporcjonalności, a więc ustalenie, czy ingerencja w sferę praw jednostki jest niezbędna, adekwatna i zgodna z konstytucyjnym porządkiem prawnym.

Konkluzje

Przeprowadzone analizy i rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. I tak, *de lege lata* zasadnym wydaje się proponowanie organom planistycznym, aby projektując miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące powszechnie obowiązujące prawo, nie ignorowały obiektów spełniających definicję zabytku i kształtowały przeznaczenie terenu, zapewniając ich ochronę ograniczając przykładowo możliwość zabudowy. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji prowadzących do rozczarowania i utraty zaufania właścicieli do organów władzy publicznej. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację właściciela, który uzyskał możliwość szerokiej rozbudowy obiektu, a następnie – po objęciu go ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków – został pozbawiony możliwości jego przebudowy czy rozbudowy. Z przeanalizowanych regulacji wynika, że ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna wobec innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 u.o.z.

Co więcej, zarówno organ planistyczny, jak i organy konserwatorskie powinny położyć szczególny nacisk na odpowiednie uzasadnienie podejmowanych rozstrzygnięć. Organ planistyczny powinien wyjaśnić, dlaczego niezależnie od ochrony ustanowionej w drodze wpisu przedmiotowej nieruchomości do rejestru zabytków wystąpiły okoliczności świadczące o konieczności wprowadzenia dodatkowo w planie miejscowym ograniczeń w postaci zakazu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy obiektów, a konserwatora wpisującego budynek, zespół budynków do rejestru zabytków w zakresie niewystarczającej gwarancji zabezpieczenia zabytku, gdy ochrona wynika wyłącznie z MPZP.

Ponadto każdy z właściwych organów ma obowiązek uwzględnienia przy podejmowaniu działań związanych z ochroną zabytków interesu właściciela,

Furthermore, it should be noted that a conflict of interests in the field of monument protection may also involve private and public interests. It is impossible to assume *a priori* that the public interest in the field of monument protection should, in every case, take precedence over private interest. Which interest—public or private—prevails depends on the *ad casum*, i.e., on the circumstances of the specific case. In every case, it is necessary to perform a balancing of interests and apply the principle of proportionality, thereby determining whether the interference with the sphere of individual rights is necessary, proportionate, and consistent with the constitutional legal order [Judgment of the Constitutional Tribunal of 18 December 2014].

Conclusions

The analyses and considerations conducted allow for the formulation of several conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*. And yes, *under* current law, it seems justified to propose that planning authorities, when designing local spatial development plans which constitute generally binding law, should not ignore objects meeting the definition of a monument and should shape land use to ensure their protection, for example, by limiting development possibilities. This would allow for the avoidance of situations leading to disappointment and a loss of trust by owners in public authorities. It is not difficult, after all, to imagine a situation where an owner is granted the opportunity for a major expansion of a property, only to be subsequently deprived of the possibility of rebuilding or extending it once it has been placed under protection through listing as a monument. An analysis of the regulations indicates that the protection of monuments implemented by the planning authority should be complementary to other forms of monument protection, so that the actions of various public administration bodies effectively ensure the legal conditions necessary for the permanent preservation of monuments, as well as their development and maintenance, in accordance with Art. 4, items 1 and 6 of the Act on the Protection and Care of Monuments.

Furthermore, both the planning authority and the conservation authorities should place particular emphasis on providing adequate justification for the decisions made. The planning authority should explain why, notwithstanding the protection established by entering the property in question into the register of monuments, circumstances arose that necessitated the introduction of additional restrictions in the local plan in the form of a ban on the extension, addition, and reconstruction of buildings, and why the conservator entering the building or group of buildings into the register of monuments deemed the protection insufficient when such protection arises solely from the local spatial development plan.

Furthermore, each of the competent authorities is obliged to take into account the interests of the owner, to whom specific powers and duties related to the care of a monument have been assigned pursuant to Art. 5 of the

któremu z mocy art. 5 u.o.z. przypisano określone uprawnienia i obowiązki związane z opieką nad zabytkiem.

Natomiast *de lege ferenda* zasadne wydaje się postulowanie zmiany u.o.z. w kierunku wprowadzenia regulacji, które pozwolą na realną możliwość rozbudowy i przebudowy zabytków oraz ich wykorzystanie do celów innych niż pierwotne przeznaczenie, przy zachowaniu jedynie „skorupy zabytku”. Rozwiązanie takie pozwoliłoby ograniczyć fikcję ochrony dla zabytków, których właściciele oczekują na ich całkowitą dewastację w celu wykreślenia obiektu z rejestru zabytków. Dzieje się tak niestety z uwagi na brak realnej możliwości dostosowania zabytku do współczesnych standardów użytkowania budynków. Nadto postulować należy takie ukształtowanie przepisów u.p.z.p., aby granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogły być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Istotne wydaje się także zapewnienie – zwłaszcza gdy właściciel nieruchomości otrzymał decyzję lokalizacyjną czy rozbiórkową obiektu, zanim ten został wpisany do rejestru, lecz nie zdążył jej zrealizować – odpowiedniej rekompensaty ekonomicznej związanej z wywłaszczeniem prawa.

Monument Protection Act, when undertaking actions related to the protection of monuments.

However, *de lege ferenda*, it seems appropriate to advocate for an amendment to the Monument Protection Act towards the introduction of regulations that would allow for the real possibility of expanding and reconstructing monuments and using them for purposes other than their original intended use, while preserving only the “shell of the monument”. Such a solution would make it possible to limit the fiction of protection for monuments whose owners are waiting for their total devastation in order to have the site removed from the register of monuments. Unfortunately, this is due to the lack of any real possibility of adapting the monument to modern building usage standards. Furthermore, it should be advocated that the provisions of the Spatial Planning and Development Act be structured in such a way that the boundaries of conservation protection zones and the restrictions applicable within them cannot be shaped arbitrarily by the planning authority. It also seems essential to ensure—especially when a property owner has received a decision regarding the location or demolition of a structure before it was entered into the register, but has not yet had the opportunity to implement it—appropriate economic compensation related to the expropriation of the right.

Przypisy

- ¹ Wskazać należy, że chociaż przepisy dotyczące dostępu do zabytków istnieją, są one rozproszone i niespójne – znajdują się m.in. w u.o.z., prawie budowlanym, ustawie o muzeach oraz w wielu innych aktach prawnych. Brakuje natomiast całościowej regulacji „prawa dostępu do zabytków”.
- ² Zgodnie z art. 3 pkt 15 u.o.z. „otoczenie” to teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Inaczej mówiąc, otoczenie zabytku to obszar, który nie ma wartości historycznych, naukowych bądź artystycznych i został wyznaczony w celu ochrony obszaru lub obiektu takiej wartości mającego. Uznanie danego terenu za otoczenie zabytku i jego wpis do rejestru zabytków musi wyraźnie wynikać z treści decyzji – por. Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2019 r.
- ³ Przykładowo można wskazać, że ograniczeniem prawa własności będzie montaż na zabytku elementów współczesnych (np. anten i innych urządzeń telefonii komórkowej), jeśli są widoczne i mają negatywny wpływ na wygląd obiektów zabytkowych – por. Wyrok WSA w Warszawie z 14 lipca 2020 r.
- ⁴ Szerzej na temat instrumentów niezbędnych do ochrony odziedziczonej przestrzeni, zwłaszcza w kontekście inicjowania, realizowania i zarządzania programami reurbanizacji, pisze Dominika Hołuj [Hołuj 2025]. Podkreśla ona, że działania te wymagają zintegrowanego podejścia, łączącego rygorystyczne narzędzia planistyczne z elastycznymi mechanizmami finansowymi i społecznymi. Rewitalizacja nie może ograniczać się wyłącznie do remontu – powinien to być proces, który poprzez

Footnotes

- ¹ It should be noted that while regulations regarding access to monuments do exist, they are scattered and inconsistent—they are found in the Public Procurement Law, the Construction Law Act, the Museums Act, and numerous other legal acts. However, there is no comprehensive regulation of the right of access to monuments.
- ² In accordance with Art. 3, point 15 of the Act on the Monument Protection and Preservation Act, the term “surroundings” denotes the area around or adjacent to a monument, designated in the decision to enter said area into the register of monuments for the purpose of protecting the monument’s visual values and protecting it from the harmful impact of external factors. In other words, the surroundings of a monument constitute an area that lacks historical, scientific, or artistic value and has been designated for the purpose of protecting an area or object that possesses such values. The designation of a given area as the surroundings of a monument and its entry into the register of monuments must clearly follow from the content of the decision (cf. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of January 30, 2019).
- ³ For example, it can be noted that a restriction on property rights would be the installation of contemporary elements (e.g. antennas and other mobile telephony devices) on a monument, if they are visible and have a negative impact on the appearance of the historic buildings – cf. judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of July 14, 2020.
- ⁴ Dominika Hołuj writes more extensively on the instruments necessary to protect inherited space, especially in the context of initiating, implementing and managing reurbanization programs [Hołuj 2025]. She emphasizes that these actions require an integrated approach, combining rigorous planning tools with flexible financial and social mechanisms. Revitalization cannot be limited solely to renovation – it should be a

reurbanizację przywraca funkcje użytkowe zabytkowej tkance, zachowując jej tożsamość.

- ⁵ Gminna ewidencja zabytków (GEZ) z kolei musi być spójna z wojewódzką ewidencją zabytków. W sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków włączy kartę ewidencyjną zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, bezwzględnym obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest sporządzenie karty adresowej tego zabytku i włączenie jej do gminnej ewidencji zabytków – por. Wyrok NSA z 13 grudnia 2022 r.
- ⁶ Gminny program opieki nad zabytkami nie stanowi prawnej formy ich ochrony, lecz jego ustalenia mogą być uwzględniane w MPZP, który – zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.z. – jest jedną z form ochrony zabytków – por. Wyrok NSA z 12 października 2021 r.

process that, through reurbanization, restores functional uses to the historic fabric while preserving its identity.

- ⁵ The municipal monument records (MMR), in turn, must be consistent with the voivodeship register of monuments. In the event that the provincial conservator of monuments includes a monument's registration card in the provincial register of monuments, the mayor (burgomaster, city president) is under an absolute obligation to prepare an address card for said monument and include it in the municipal register of monuments – cf. Judgment of the Supreme Administrative Court of December 13, 2022.
- ⁶ The municipal monument protection program does not constitute a legal form of their protection, but its provisions may be taken into account in the Local Spatial Development Plan (MPZP), which – in accordance with Art. 7, point 4 of the Act on the Protection and Care of Monuments – is one of the forms of monument protection. Cf. Judgment of the Supreme Administrative Court of October 12, 2021.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Alexy Robert, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985.
- Biernat Stanisław, *Problem sprawiedliwego podziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985.
- Billert Andrzej, *Znaczenie regulacji prawno-rewitalizacyjnych dla odnowy historycznych dzielnic miejskich. Porównanie sytuacji miast Niemiec i Polski*, [w:] *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, red. Antoni Dębiński, Leszek Pietraszko, Lublin 2011.
- Blicharz Jolanta, Lisowski Piotr, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Dobosz Piotr, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Dworkin Ronald, *Taking Rights Seriously*, London 1978.
- Feldman David, *Legislation which Bears no Law*, „Statute Law Review” 2016, t. 37.
- Fogel Anna, *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Hołuj Dominika, *Spółeczna odpowiedzialność za dziedzictwo kulturowe jako potrzeba i wyzwanie nakreślone zapisami tekstów*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2025, nr 81.
- Komentarz do art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, red. Maksymilian Cherka, Warszawa 2010, LEX/el.
- Krawczyk Janusz, *Karta Wenecka w świetle badań nad europocentryzmem Konserwatorskim*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2024, nr 79.
- Kuś Artur, *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego i materialnego pogranicza*, red. Antoni Dębiński, Leszek Pietraszko, Lublin 2011.
- Lees Emma, Pedersen Ole Windahl, *Performative Environmental Law*, „Modern Law Review” 2025, t. 88 (1).

- Pawłowski Sławomir, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.
- Podstawy prawa administracyjnego*, red. nauk. Wojciech Góralczyk jr, Warszawa 2024.
- Prawo administracyjne*, red. nauk. Marek Wierzbowski, Jacek Jagielski, Warszawa 2019.
- Radecki Wojciech, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Staniszewska Lucyna, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022.
- Starościak Jerzy, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. Teresa Rabska, Janusz Łętowski, t. 3, Wrocław 1978a.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978b.
- Stępień Mateusz, *Zarys koncepcji placebo legislacyjnego*, Warszawa 2024.
- Szewczyk Ewa, Szewczyk Marek, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szewczyk Marek, *Zasada władztwa planistycznego przysługującego gminie*, [w:] Maciej Kruś, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Zalasińska Katarzyna, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zarys prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Leoński, Warszawa–Poznań 1985.

Akty prawne / Legal acts

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Chełmna – Starego Miasta”, położonego w Chełmnie, w województwie kujawsko-pomorskim (Dz.U. z 2005 r. nr 64, poz. 568).
- Uchwała nr XL/617/09 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego „Klasztorne Stawy” (Pomor. z 2009 r. nr 19, poz. 2328).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162, poz. 1568.
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.).
Verwaltungsverfahrensgesetz (Ustawa z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym), BGBl. I 1976, s. 1253.

Orzecznictwo / Court judgements

Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK-A 2014/11/12.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2020 r., VII SA/Wa 2610/19.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 332/17.
Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., II OSK 886/11, LEX nr 1223299.
Wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., II OSK 629/13.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15.
Wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., II OSK 1986/21.
Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2022 r., II OSK 734/19.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., II OSK 2086/21.
Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2024 r., II OSK 1505/23.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problem relacji pomiędzy ochroną zabytków a planowaniem przestrzennym w Polsce. Analizie poddano zakres, w jakim ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wiążą organy ochrony zabytków, w szczególności w kontekście późniejszych wpisów do rejestru zabytków lub ustanawiania form ochrony obszarowej, takich jak parki kulturowe. Wskazano, że ochrona konserwatorska – zarówno o charakterze indywidualnym, jak i generalnym – może kolidować z wcześniej ustalonymi uprawnieniami planistycznymi, prowadząc do ograniczeń prawa własności. Zwrócono również uwagę na problem „placebo legislacyjnego”, polegającego na uchwalaniu planów pozbawionych realnej możliwości wykonania ich postanowień. Artykuł opiera się na dogmatycznej analizie obowiązujących przepisów prawa, z wykorzystaniem metod wykładni oraz przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych. W konkluzji podkreślono potrzebę zrównoważonego podejścia do ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska oraz rozwoju lokalnego w procesie stanowienia i stosowania prawa.

Abstract

This article discusses the relationship between monument protection and spatial planning in Poland. The analysis presented examined the extent to which the provisions of local spatial management plans are binding on heritage protection authorities, particularly in the context of subsequent entries into the register of monuments or the establishment of area-based forms of protection, such as cultural parks. It has been indicated that conservation protection—both of an individual and a general nature—may conflict with previously established planning entitlements, leading to restrictions on property rights. Attention was also drawn to the problem of “legislative placebo,” which consists of passing plans that lack any real possibility of implementing their provisions. The article is based on a dogmatic analysis of the current legal provisions, employing methods of interpretation and a review of the case law of administrative courts. In conclusion, the need for a balanced approach to the protection of cultural heritage and the environment, as well as local development, in the process of law-making and application was emphasized.