

Maria Karcz-Kaczmarek

ADMINISTRACYJNOPRAWNA OCHRONA WIDOKU NA ZABYTKI NIERUCHOME (ORAZ Z ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH) W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Pojęcie i geneza ochrony widoku

W ujęciu słownikowym przez określenie „widok” rozumie się „widzianą przestrzeń, fragment przestrzeni wypełnionej szczegółami; krajobraz, pejzaż, widok na okolicę, widok ogólny miasta”¹. Widok rozumiany może być również jako wygląd czyjs lub czegoś lub widzenie kogoś lub czegoś. Analizowane pojęcie, które utrwaliło się w polskiej frazeologii, występuje m.in. w takich określeniach i związkach, jak: „mieć widoki na coś” (oczekiwania, ekspektatywy), „rysują się widoki” (kształtują się plany), „truchleć na widok kogoś lub czegoś” (drętwieć ze strachu, drżeć z przerażenia), „zamierać na widok kogoś lub czegoś” (bać się, drętwieć ze strachu)². W opracowaniach Komisji Krajobrazu Kulturowego zwrócono uwagę, że krajobraz stanowiący dobro kultury rozumiany może być jako widok otaczającego człowieka środowiska³. Stwierdzenia te pozwa-

¹ *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, Warszawa 1989, s. 697.

² Zob. <https://frazeologia.pl> (dostęp: 1.09.2022 r.); <https://nck.pl/projekty-kulturalne/projekty/ojczysty-dodaj-do-ulubionych/ciekawostki-jezykowe> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³ *Niematerialne wartości krajobrazów kulturowych*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG, 2011/15, s. 18, za: A. Polska, *Oceny estetyczne krajobrazu*, <http://www.>

lają na sformowanie wniosku o konieczności ustanowienia w obowiązujących przepisach zasad ochrony i kształtowania widoku (krajobrazu), w szczególności widoku na zabytek nieruchomy oraz widoku z zabytku nieruchomego. Wartości widokowe i związana z tym estetyka przestrzeni stanowią bowiem ważne elementy dobrostanu jednostek i ich wspólnot. Ochrona widoku jako wartość mająca istotne znaczenie dla jednostki realizowana jest w szczególności poprzez regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego dotyczące odległości zabudowy od granicy działki, dopuszczalnej wysokości zabudowy czy możliwości sytuowania okien w budynkach. Ochrona widoku na zabytki oraz z zabytków stanowi natomiast przedmiot regulacji dotyczących głównie ochrony nad zabytkami, a także planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Genezy ochrony widoku doszukiwać się można w regulacjach obowiązujących w starożytnym Rzymie w postaci jednej ze służebności gruntów miejskich (*servitus altius non tollendi*). Potrzeba zapewnienia różnego rodzaju służebności gruntowych stanowiła konsekwencję urozmaiconych pod względem przestrzennym terenów italskich oraz specyficznych właściwości klimatu. Eksploatacja gruntu jednego właściciela była bardzo często uzależniona od możliwości korzystania z gruntu sąsiedniego, np. dla skrócenia uciążliwego przejazdu czy doprowadzenia brakującej wody. W praktyce jednak istotnym ograniczeniem była rygorystyczna konstrukcja prawa własności – poszczególne grunty stanowiły ściśle zindywidualizowane i zamknięte sfery uprawnień właścicieli, granice tychże gruntów były wytyczone bardzo dokładnie, choć nie zawsze racjonalnie. Wyjściem okazała się konstrukcja prawna służebności gruntowych (*iura, servitutes praediorum*). Były one dopuszczalne w ówczesnym Rzymie, o ile zwiększały użyteczność jednego gruntu (*utilitas praedii*) lub odpowiadały trwałej potrzebie (*perpetua causa*) i trwałej możliwości jej zaspokajania. Poprzez ustanowienie służebności gruntowej powstawał taki układ, że jeden grunt był tzw. gruntem władnym (*praedium dominans*), a drugi – gruntem obciążonym albo służebnym (*praedium serviens*). Służebności gruntów miejskich (*servitutes praediorum urbanorum*) rozwinęły się z uwagi na zachodzące

przemiany urbanistyczne. Pierwotnie Rzym był zabudowany luźno, z dużymi odległościami pomiędzy budynkami. Po spaleniu miasta przez Gallów w 390 r. p.n.e. odbudowywano go w sposób coraz bardziej zwarty i ciasny. Stan ten przyczynił się do wielu współzależności pomiędzy właścicielami sąsiadujących budynków, czego wyrazem były służebności gruntów miejskich. Tego rodzaju służebnością było ograniczenie budowy na gruncie do określonej wysokości w celu pozostawienia sąsiadowi światła lub pięknego widoku (*servitus altius non tollendi*)⁴. Co ciekawe, na gruncie obowiązującego polskiego prawa rzeczowego służebność (prawo) widoku nie została wyrażona wprost, co nie oznacza, że pojęcie to nie występuje w rozważaniach doktryny, jak również w orzecznictwie sądowym. Ochrona widoku określana została w prawie cywilnym jako służebność negatywna polegająca na prawie żądania, ażeby właściciel nieruchomości służebnej nie wykonywał w zakresie oznaczonym swego prawa własności poprzez zakaz zabudowy ponad określoną wysokość⁵. Warto zauważyć, że służebność widoku w administracyjnoprawnym ustawodawstwie krajowym wyrażona została *expressis verbis* w art. 81 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁶, zgodnie z którym w wypadkach koniecznych dla przeprowadzenia scalenia gruntów mogły być ustanowione odpowiednie służebności, jak wspólne użytkowanie podwórz, prawo widoku i światła i inne prawa na rzecz nieruchomości władnącej. Ewenementem polskiego ustawodawstwa była ustawa z 25.01.1933 r. o obciążeniu nieruchomości państwowej nr hip. 1720 w Warszawie służebnością widoku i światła na rzecz sąsiedniej nieruchomości⁷. Na mocy tego aktu zezwolono na obciążenie części nieruchomości „Belweder” w Warszawie, stanowiącej własność Skarbu Państwa wskazanymi służebnościami. Kolejne, uchwalone po II wojnie światowej, przepisy

⁴ W. Dajczak, K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021, s. 348.

⁵ Wyrok SN z 4.07.1952 r., C 1195/52, OSNCK 1953/3, poz. 79.

⁶ Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 12, poz. 78. Przepis art. 1 stanowił, że „zezwała się na obciążenie części nieruchomości Nr. hip. 1720 «Belweder» w Warszawie, położonej przy Al. Szucha Nr. 14, a stanowiącej własność Skarbu Państwa, służebnością widoku i światła na rzecz sąsiedniej nieruchomości Nr. hip. 9915, położonej przy Al. Szucha Nr. 16, na przestrzeni od południowej i wschodniej linii granicznych nieruchomości Nr. hip. 9915 do linii równoległych, odległych od tych linii granicznych o 7 mtr” (pisownia oryginalna).

Prawa budowlanego z 1961 r.⁸ i 1974 r.⁹ nie odnosiły się wprost do ochrony widoku. Pośrednio jednak poprzez ustanowioną w tychże ustawach powinność podnoszenia w drodze nowych form architektonicznych walorów estetycznych otoczenia wyrażały dbałość o wygląd przestrzeni jako całości¹⁰. Podobny cel realizować miał przepis art. 43 p.b. z 1974 r., zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego był obowiązany użytkować obiekt w sposób chroniący go m.in. przed oszpecceniem otoczenia. Stwierdzić można, że przepisy prawa cywilnego oraz prawa publicznego (prawa budowlanego) wprost lub w sposób pośredni (czyli poprzez ochronę otoczenia) odnosiły się do ochrony widoku jako prawa jednostek do niezakłóconego dostępu do wyglądu krajobrazu. Regulacje te z pewnością służyły i nadal przyczyniają się do realizacji dobra jednostki, jako osoby zamieszkującej określoną przestrzeń. Prawną ochronę widoku powinniśmy jednak oceniać także poprzez pryzmat dobra wspólnoty lokalnej i ponadlokalnej. Wygląd przestrzeni (krajobraz) jest bowiem wartością o powszechnym charakterze. Ochrona zabytków nieruchomych powinna obejmować także jak najdalej idącą ochronę widoku na te obiekty. Tego rodzaju zintegrowane działania władz publicznych przyczyniają się do podniesienia estetyki przestrzeni i są korzystne dla całego społeczeństwa. W literaturze zauważono ściśle związki między przyciągającymi właściwościami miejsc historycznych i atrakcyjnych krajobrazów a zwiększeniem usług turystycznych, nawet jeśli są to zależności pośrednie. Zauważenie tych powiązań sprzyja ochronie obiektów zabytkowych oraz czyni skutecznymi inicjatywy rewitalizacji i ożywienia nowych miejsc¹¹.

⁸ Ustawa z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.).

⁹ Ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.).

¹⁰ Por. art. 3 p.b. z 1961 r.; art. 4 p.b. z 1974 r.

¹¹ M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków” 1973/26/4(103), s. 243.

2. Ochrona widoku na zabytek nieruchomy oraz widoku z zabytku nieruchomego w ujęciu historycznym

Szczególnie ważnym z punktu widzenia interesów wspólnoty aspektem ochrony widoku jest ochrona wartości widokowych na nieruchomości zabytkową oraz widoku z nieruchomości zabytkowej. Tego rodzaju ochrona ustanowiona była wprost w pierwszym polskim akcie prawnym dotyczącym ochrony zabytków, czyli w dekreście Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹². Dekret chronił zarówno otoczenie zabytku, jak i widok na zabytek lub z zabytku. Zgodnie z dekretem niedopuszczalne było zniszczenie, zasłonięcie lub zszpecenie widoku. W myśl art. 17 powołanego aktu rząd miał prawo nie dopuścić do niszczenia, zasłaniania lub szpecenia widoku na zabytki lub z zabytków nieruchomych. Dekret nie precyzował organu administracji oraz środków prawnych służących ochronie estetycznych wartości widokowych. Zgodnie jednak z jego art. 3 czynności związane z opieką nad zabytkami sztuki i kultury sprawować mieli konserwatorzy zabytków sztuki i kultury, mianowani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Zarządzenia dotyczące organizacji urzędu konserwatorskiego, jak również w ogóle opieki nad zabytkami sztuki i kultury wydać miał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W myśl postanowień dekretu z 1918 r. prace polegające na przerabianiu, odnawianiu, rekonstruowaniu, zdobieniu lub uzupełnianiu (nawet instalacjami) podejmowane w najbliższym otoczeniu „ważniejszych zabytków nieruchomych” mogły być podejmowane na podstawie pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej. Ochrona widoku na zabytek oraz z zabytku ustanowiona została *expressis verbis* także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.05.1928 r. o opiece nad zabytkami¹³. Rozporządzenie pozostawiało do uznania władz konserwatorskich pierwszej instancji możliwość orzeczenia zakazu lub wstrzymania wszelkich robót, których wykonanie zszpeciłoby otoczenie zabytku i widok na zabytek lub z zabytku. Przepisu

¹² Dz.P.P.P. Nr 16, poz. 36.

¹³ Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.

powyższego nie należało stosować, jeżeli zastosowanie go naraziłoby zamierzającego przeprowadzić roboty na niestosunkowo dużą szkodę lub nakład pieniężny. Można więc stwierdzić, że przepisy rozporządzenia z 1928 r. pozostawiały organom pewien zakres uznania administracyjnego w sferze ochrony wartości widokowych. Przepisy te pozwalały przy podejmowaniu rozstrzygnięć ważyć (miarkować, uwzględniać) interes publiczny w postaci ochrony otoczenia i widoku zabytku, ale także ochronę interesów prywatnych właścicieli nieruchomości. Decyzje wydawane były przez wojewódzkie władze administracji ogólnej, której organami fachowymi byli zgodnie z rozporządzeniem konserwatorzy (oryginalnie: konserwatorowie) mianowani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Konserwatorzy należeli do „składu personalnego urzędu wojewódzkiego; jeden konserwator mógł pełnić obowiązki w kilku województwach” (art. 6 ww. rozporządzenia). Ochrona widoku na obiekty zabytkowe ustanowiona była również w ustawie z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury¹⁴. W myśl art. 27 wskazanego aktu bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno było zabytków przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian. Przepis ten stosowany był także do robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek. Dla skonsolidowania ochrony otoczenia i widoku na zabytek ważnym momentem było też wprowadzenie wprost, na mocy nowelizacji ustawy o ochronie dóbr kultury z 1990 r.¹⁵, rzeczowego przedmiotu ochrony w postaci krajobrazu kulturowego. Pomimo dodania wówczas zinstytucjonalizowanych administracyjnoprawnych form ochrony w postaci stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych brak przepisów wykonawczych sprawił, że nie powstał żaden park kulturowy stanowiący administracyjną, obszarową formę ochrony zabytków¹⁶.

¹⁴ Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 19.07.1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 56, poz. 322).

¹⁶ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008/11, s. 233.

Należy podkreślić, że na gruncie obowiązujących dotychczas w Polsce aktów prawnych widok na zabytek oraz jego otoczenie traktowane były jako odrębne i samodzielne przedmioty ochrony prawnej. Co ciekawe, we Francji zagadnienie ochrony otoczenia zabytków uregulowane zostało w sposób samodzielny już w ustawie z 25.02.1943 r., okupacja hitlerowska nie przerwała bowiem działalności tamtejszych władz konserwatorskich¹⁷. Jedną z pierwszych zauważonych medialnie spraw dotyczących walki wspólnoty lokalnej o zabezpieczenie widoku był protest przeciw budowie nad Loarą dwóch wież chłodniczych o wysokości 120 m w elektrowni atomowej Saint-Laurent-des-Eaux (odległość od Blois 12 km, od Chambord 7 km, od Beaugency 5 km), zgłoszony wobec Electricite de France przez mera Blois, który domagał się konsultacji społecznych w sprawie tego zamierzenia ze wszystkimi mieszkańcami regionu. Mer występował w imię ochrony żywotnych interesów tamtejszej społeczności, w której dochody z turystyki stanowiły istotną pozycję. Stąd wynikała obawa, że zniszczenie wartości widokowych, w szczególności na zamek w Blois negatywnie odbije się na interesach wspólnoty terytorialnej¹⁸.

3. Aktualna administracyjnoprawna regulacja dotycząca ochrony widoku na obiekty zabytkowe

W odróżnieniu od omówionych nieobowiązujących już przepisów, obecne ustawodawstwo nie przewiduje *expressis verbis* prawnej ochrony widoku na zabytek ani widoku z zabytku. Rozwiązanie takie wydaje się niekorzystne z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego, które rozumiane jest w doktrynie szerzej niż ochrona zabytków. Zdaniem J. Purchla dziedzictwo służy współczesnym celom i należy do nas wszystkich, a dostęp do niego to jedno z podstawowych praw

¹⁷ Journal Officiel de L'Etat Français, 4 Mars 1943, p. 610, <https://memoloi.hypotheses.org/files/2015/03/JO-1295.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.). Zob. też M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony...*, s. 243.

¹⁸ M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony...*, s. 246.

człowieka¹⁹. Zabytek nieruchomy, w szczególności wpisany do rejestru, oraz widok na niego lub z niego traktowane być powinny jako równoważne elementy podlegające ochronie prawnej. Elementy te wspólnie składają się na spójną całość o szczególnej wartości estetycznej. W ten sposób chronione są nie tylko poszczególne obiekty zabytkowe, lecz także tzw. duch miejsca, czyli dziedzictwo niematerialne. Ustanowienie w przepisach prawa krajowego obligatoryjnej ochrony otoczenia i widoku na zabytek stanowiłoby realizację postanowień Deklaracji ICOMOS z XI'AN 21.10.2005 r. w sprawie konserwacji otoczenia budowli, miejsc i obszarów stanowiących dziedzictwo²⁰ oraz Deklaracji ICOMOS z Quebecu z 4.10.2008 r. w sprawie zachowania *genius loci* (ducha miejsca)²¹. Przykładowe ujęcie elementów dziedzictwa niematerialnego umożliwia bowiem zaliczenie widoku na zabytki do tegoż dziedzictwa.

Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą ustawą z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²² ochrona widoku stanowi wyłącznie element składowy ochrony otoczenia obiektu wpisanego do rejestru zabytków. Pośrednia ochrona widoku poprzez ochronę jego otoczenia nie dotyczy zatem pozostałych zabytków, które nie zostały wpisane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do rejestru. Zgodnie z definicją legalną otoczenie jest 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 (art. 3 pkt 15 u.o.z.). Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego teren „przy zabytku” obejmuje daną działkę gruntu, na którym znajduje się chroniony obiekt, teren „wokół zabytku” obejmuje natomiast nieruchomości sąsiednie²³. Z punktu widzenia ochrony wartości widokowych istotne jest, że wpisanie otoczenia do rejestru zabytków nie jest obligatoryjne. Ustanowienie ochrony prawnej na rzecz otoczenia zabytku

¹⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe*, s. 44, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/288758/purchla_dziedzictwo_kulturowe_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁰ *Vademecum Konserwatora Zabytków*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 159.

²¹ *Vademecum Konserwatora Zabytków*, s. 179.

²² Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.

²³ Zob. wyrok NSA z 20.04.2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465.

zależy od uznania konserwatora zabytków odnośnie do niezbędności rozszerzenia zakresu ochrony zabytku nieruchomego. Wpis otoczenia ma charakter akcesoryjny, związany z wpisem zabytku nieruchomego i może być dokonany później, na mocy osobnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków podjętej z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu. Regulację tę należy ocenić pozytywnie, umożliwia ona bowiem bieżącą weryfikację stanu zachowania otoczenia zabytków. Wpis otoczenia do rejestru musi być uzasadniony względami celowości zmierzającymi do zapewnienia nieruchomości zabytkowej prawidłowych warunków do utrzymania dobrego stanu zachowania oraz pełni wartości widokowych podkreślających kontekst kulturowy obiektu. Ochrona otoczenia, a w tym widoku, musi uwzględniać w zrównoważonych proporcjach zarówno względy ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i konieczność ochrony prawa własności przed nadmierną ingerencją. Wpis zabytku oraz otoczenia do rejestru nakłada bowiem na właściciela (posiadacza) zabytku daleko idące ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, dlatego decyzja o wyznaczeniu chronionego otoczenia musi być wyważona, tak by nie stanowić nadmiernej ingerencji w uprawnienia właścicielskie. W literaturze²⁴ zwrócono uwagę na fakt, że decyzja o wpisie nieruchomości jako otoczenia zabytku do rejestru zabytków ma wymierny wpływ na jej wartość rynkową, najczęściej w postaci spadku wartości nieruchomości. Wpis nieruchomości jako otoczenia zabytków pośrednio wpływa bowiem na możliwość zabudowy. Z uzasadnienia decyzji powinno jednoznacznie wynikać, jakie walory widokowe i w jaki sposób będą przedmiotem ochrony prawnej. Władze konserwatorskie nie powinny określać otoczenia „na zapas” i na tzw. wszelki wypadek, ale ujmować w rejestrze teren, który jest rzeczywiście niezbędny do ochrony danego zabytku nieruchomego. Na wskazany aspekt analizowanego zagadnienia zwrócono uwagę w wyroku WSA w Warszawie z 8.12.2020 r.²⁵ W orzeczeniu podkreślono, że z uwagi na zakres ingerencji w sferę uprawnień obywateli instytucja wpisu do rejestru zabytków otoczenia

²⁴ M. Dreła, *Formy ochrony zabytków a wyrównywanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 171.

²⁵ VII SA/Wa 1085/20, LEX nr 3173522.

zabytku powinna być stosowana z dużą ostrożnością. W ocenie sądu zarówno wpisanie nieruchomości, jak i otoczenia zabytku do rejestru zabytków może powodować ingerencję organu administracji publicznej w prawo własności osób, którym prawo to przysługuje. Ingerencja taka jest dopuszczalna, ale musi mieścić się w konstytucyjnych granicach dopuszczalności ograniczenia praw określonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto wpis otoczenia do rejestru i związane z nim ograniczenia mogą nastąpić wyłącznie na podstawie jednoznacznych ocen, że spełnione zostały przesłanki uzasadniające ograniczenie prawa własności. Prawo własności może być bowiem ograniczane tylko w szczególnych sytuacjach. Pogląd ten należy uznać za w pełni uzasadniony. Jednocześnie należy się zgodzić z poglądem *de lege lata*, że prawo nie zabezpiecza w wystarczający sposób interesów właścicieli nieruchomości wpisanych do rejestru jako otoczenie zabytku, brak jest np. podstawy prawnej do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi²⁶.

4. Ochrona widoku na zabytek nieruchomy i zabytku nieruchomego w sferze planowania przestrzennego

Zasadniczą rolę dla ochrony widoku na nieruchomości zabytkowe (oraz widoku z tychże) odgrywa odpowiednie kształtowanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego, w szczególności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁷. Plan ten z uwagi na swój powszechnie obowiązujący charakter może bowiem określać wiążące *erga omnes* zasady zagospodarowania przestrzeni. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się jedynie ochronę otoczenia zabytków nieruchomych wpisanych do

²⁶ M. Drela, *Formy ochrony...*, s. 172.

²⁷ Szerzej zob. A. Miruć, M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy* [w:] *Aktualne wyzwania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Pyrzyk, Kraków 2022, s. 360–378.

rejestr. Obowiązek uwzględniania ochrony otoczenia nie dotyczy obszaru „innych zabytków nieruchomych”, czyli obiektów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków lub nieruchomości o cechach zabytku. Z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego regulacja ta wydaje się poważnym i realnym zagrożeniem dla integralności naszego *patrimonium*. Brak wyraźnego obowiązku uwzględniania w miejscowym planie ochrony widoku na zabytek ujęty w gminnej ewidencji może umożliwiać podejmowanie działań inwestycyjno-budowlanych w otoczeniu tegoż zabytku, które w przyszłości wyłączą, ograniczą lub zeszpecą widok na obiekt zabytkowy lub zdewastują krajobraz. Tę smutną konstatację potwierdza raport Najwyższej Izby Kontroli, w którym stwierdzono, że „działania organów gminnych w procesie planowania przestrzennego (...) były niewystarczające dla zapewnienia obiektom zabytkowym i ich otoczeniu właściwej ochrony przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych”²⁸. Zdaniem J. Sługockiego zagrożenia wynikające z niewystarczającej ochrony ustanowionej w miejscowych planach dotyczą przede wszystkim zamków i ruin zamkowych. Zdaniem wskazanego autora niekontrolowany rozwój zieleni oraz podejmowane w bliższym lub dalszym otoczeniu zamku lub historycznej ruiny zamku przedsięwzięcia inwestycyjne stanowią najczęstsze źródło degradacji walorów krajobrazowych tych zabytków. Działania inwestycyjno-budowlane realizowane są bowiem z pominięciem relacji krajobrazowych zabytków nieruchomych, w szczególności zamków i ruin zamkowych, w przypadku których istotną rolę odgrywają „osadzone w krajobrazie od stuleci bliskie i dalekie ekspozycje z zamku i na zamek oraz czytelność naturalnych elementów pokrycia terenu, zintegrowanych pierwotnie z systemem obronnym zamku”²⁹. Negatywnym zjawiskiem dotyczącym kształtowania przestrzeni w otoczeniu zabytków przeciwdziałać ma m.in. ustawowy obowiązek ustalania ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację

²⁸ Podaję za: J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 572.

²⁹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, s. 570–572.

inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W praktyce rozwiązania te odgrywają istotną rolę dla zabezpieczenia widoku jako elementu dziedzictwa niematerialnego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje bowiem, w myśl art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazane postanowienia uzupełnia art. 19 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę: a) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, b) innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także c) parków kulturowych. W praktyce wyrazem ustalenia ochrony zabytków w studium i planie miejscowym jest określenie, w zależności od potrzeb, stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy. W wyroku NSA z 21.12.2016 r.³⁰ stwierdzono, że „granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny”. W analizowanym zakresie organy samorządu terytorialnego muszą z jednej strony dążyć do zapewnienia optymalnej ochrony dziedzictwa kulturowego (narodowego), z drugiej zaś muszą działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach³¹. Należy podkreślić, że ochrona otoczenia ustanowiona poprzez wskazane akty normatywne (studium i plan miejscowy) dotyczy wyłącznie zabytków rejestrowych. W przypadku pozostałych zabytków sytuacja może budzić wątpliwości interpretacyjne i narażać organy gminy na zarzut nadużycia władztwa planistycznego oraz naruszenia konstytucyjnych zasad równości i proporcjonalności. Ustawodawca nie udzielił bowiem jasnej odpowiedzi na pytanie, czy gmina może określić sfery ochrony konserwatorskiej, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków umieszczonych jedynie w ewidencji zabytków. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. stanowi jedynie, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków,

³⁰ II OSK 731/15, LEX nr 2281140.

³¹ Wyrok NSA z 21.12.2016 r., II OSK 731/15.

w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Dla analizy tego aspektu prawnej ochrony widoku bardzo cenne są ustalenia zawarte w wyroku NSA z 6.12.2016 r.³², w którym stwierdzono, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina może, a nawet ma obowiązek, uwzględnić ochronę zabytków, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Zdaniem sądu gmina ma też możliwość zapewnienia tzw. widoku na zabytki umieszczone w ewidencji, poprzez ograniczenie, a nawet wyłączenie zabudowy w sąsiedztwie tego zabytku. Ochrona „widoku” wynika bowiem z obowiązku określenia zasad ochrony dóbr kultury współczesnej, mieszczącej się w ramach ochrony przewidzianej w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., a także można ją wywodzić z treści art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 15 u.o.z., w ramach ochrony otoczenia zabytków. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budziła również konieczność uwzględnienia w planie ochrony konserwatorskiej obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków i to niezależnie od jego stanu technicznego pod warunkiem, że rzeczywiście obiekt ten w niej figurował. Ustanowienie ochrony w drodze określenia sfer ochrony konserwatorskiej lub poprzez odpowiednie ukształtowanie postanowień miejscowego planu wymaga ustalenia i jasnego uzasadnienia, jakie względy interesu publicznego przeważały nad interesem właścicieli nieruchomości, których prawo do swobodnego dysponowania gruntem zostaje ograniczone. Zabezpieczeniu widoku zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru służy także obligatoryjna ochrona ich otoczenia ustanawiana w uchwałach określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Konieczność ochrony widoku wywnioskować można także z przepisu art. 25 u.o.z., w myśl którego zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza m.in. uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

³² II OSK 590/15, LEX nr 2227847.

5. Wnioski końcowe

Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że widok na zabytek oraz widok z zabytku nie stanowią obecnie samodzielnej wartości chronionej przez prawo. Niezakłócone funkcjonowanie wartości widokowych zabezpieczać ma możliwość wpisania do rejestru zabytków, nieruchomości usytuowanych wokół lub przy zabytku jako jego otoczenia. Przy czym wpis otoczenia ma charakter fakultatywny. Ustawodawca ustanowił także konieczność uwzględniania ochrony otoczenia zabytków wpisanych do rejestru w aktach ogólnych i indywidualnych podejmowanych przez gminy w sferze planowania przestrzennego. Przepisy nie nakazują wprost ochrony otoczenia pozostałych zabytków nieruchomych oraz nieruchomości zabytkowych. Rozwiązanie to wydaje się mankamentem ustawodawczym, umożliwiającym funkcjonowanie niebezpiecznej z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego luki prawnej. Należy podkreślić, że zapewnienie widoku i jego ochrona leży w interesie jednostek, a także wspólnot samorządowych. Odpowiednio wyeksponowany obiekt stanowić może znak rozpoznawczy danego terenu i służyć celom marketingowym. W ten sposób ochrona widoku przyczynia się zarówno do podniesienia estetyki otoczenia, jak i służy celom użytkowym i promocyjnym. Zapewnienie widoku na zabytek nieruchomy (oraz widoku z tego zabytku) musi uwzględniać ochronę prawa własności nieruchomości sąsiednich. Działania władz publicznych powinny być wyważone i przemyślane. Należy uwzględniać odmienne możliwości zapewnienia ochrony na terenach zabudowanych, w szczególności w zwartej zabudowie miejskiej oraz na obszarach niezabudowanych, gdzie możliwości eksponowania wyglądu zabytków są o wiele większe. Zakres ochrony może być pozostawiony do każdorazowego uznania wojewódzkiego konserwatora zabytków albo przybierać sztywne ramy w odniesieniu do konkretnych kategorii dóbr. Przykładem sztywnej regulacji jest np. ochrona dóbr umieszczonych na liście zabytków historii we Francji, gdzie w przypadku budowli zabytkowych ochrona obejmuje nie tylko sam obiekt, lecz także jego otoczenie w promieniu pięćset metrów. Wyznaczona w ten sposób ochrona obejmuje stosunkowo rozległy teren, na którym często usytuowane są i jednocześnie także

podlegają ochronie inne obiekty³³. Rozwiązanie to, z pewnością, pozwala zachować harmonię otoczenia (krajobrazu), a zatem i widoku na obiekt zabytkowy i z tego obiektu w pożądanym stanie. Tak rozumiany widok staje się ważnym elementem dziedzictwa kulturowego, który posiada również wymiar ekonomiczny. Niematerialne dziedzictwo kulturowe stanowić może bowiem wykorzystanie przeszłości dla współczesnych celów. Obecnie zauważalny jest „rosnący popyt na dziedzictwo i ogromny wzrost znaczenia gospodarczego turystyki”³⁴. Dziedzictwo kulturowe nie stanowi obecnie wyłącznie podstawy działalności przemysłów czasu wolnego, ale jest istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Władze publiczne powinny zatem w przenośni i dosłownie dbać o widoki na przyszłość.

Bibliografia

- Dajczak W., Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021
- Dobrzyń A., *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków” 2007/3
- Drela M., *Formy ochrony zabytków a wyrównywanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010
- Kurzątkowski M., *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków” 1973/26/4(103)
- Miruć A., Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy* [w:] *Aktualne wyzwania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Pyrzyk, Kraków 2022
- Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe*, Warszawa 2013
- Śługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
- Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2008/11
- Vademecum Konserwatora Zabytków*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015

³³ A. Dobrzyń, *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków” 2007/3, s. 84.

³⁴ J. Purchla, *Dziedzictwo...*, s. 55.

Orzecznictwo

Wyrok SN z 4.07.1952 r., C 1195/52, OSNCK 1953/3, poz. 79

Wyrok NSA z 20.04.2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465

Wyrok NSA z 6.12.2016 r., II OSK 590/15, LEX nr 2227847

Wyrok NSA z 21.12.2016 r., II OSK 731/15, LEX nr 2281140

Wyrok WSA w Warszawie z 8.12.2020 r., VII SA/Wa 1085/20, LEX nr 3173522

Maria Karcz-Kaczmarek [ORCID: 0000-0002-4786-4872] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.