

ORZECZNICTWO

Ewelina Kowalska

e.kowalska@prawo.ug.edu.pl
orcid.org/0000-0001-6449-4204
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Centrum Prawa Własności Intelektualnej
ul. Jana Bażyńskiego 6
80-309 Gdańsk

Mariusz Szatkowski

m.szatkowski94@gmail.com
orcid.org/0000-0002-4693-1236
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
ul. Jana Bażyńskiego 6
80-309 Gdańsk

Glosa do wyroku Naczelnego
Sądu Administracyjnego
z dnia 7 marca 2018 roku,
sygn. akt II OSK 1187/16.
Wpisanie do rejestru zabytków
układu urbanistycznego.
Wpisanie do rejestru zabytków
dodatkowo budynku

Commentary on the Judgment of the Supreme
Administrative Court of 7th March 2018,
File reference number II OSK 1187/16: Entry of
an Urban Layout in the Register of Monuments;
Additional Entry of a Building in the Register
of Monuments

Summary: The object of the commented ruling concerns two separate issues, namely: the protection of a monument based on an entry of urban layout in the official Register of Monuments, and a single entry of a building (real estate) in the Register of Monuments. The entry of an urban layout in the Register of Monuments is classified as an area entry, not an individual one, which does not imply that objects located in such an area are exempt from monument protection. Applicable jurisprudence indicates quite a few discrepancies regarding the mutual relations between area entry and individual building entry, which determine the purpose of this commentary – to distinguish and analyse them in detail. What remains relevant is that while each of the buildings included in the layout entered in the Register of Monuments can be included separately into the register, this does not equate to a presumption that failing to enter such a building in the register precludes the legal protection resulting from an entry of the historic urban layout in the selfsame register. Of course, the scope of this protection will vary depending on whether the building registered corresponds to an urban layout rather than an individual entry. In the case of an area entry – the entry of an urban layout – the protection of the external features of the area's related objects, which collectively form a conceptual whole, is protected, which aims to preserve the most valuable elements of the historical layout as well as the spatial composition of the complex.

Keywords: monument, urban layout, register of monuments

Streszczenie: Przedmiot glosowanego orzeczenia stanowią dwie odrębne instytucje, a mianowicie: ochrona zabytku na podstawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego oraz pojedynczy wpis do rejestru zabytków budynku (nieruchomości). Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. W orzecznictwie należy dostrzec dość liczne rozbieżności odnośnie do wzajemnych relacji pomiędzy wpisem obszarym a wpisem indywidualnym, dlatego też celem przedmiotowej glosy jest ich rozróżnienie i szczegółowa analiza. Co istotne, to, że każdy z budynków wchodzących w skład układu wpisanego do rejestru zabytków może być wpisany odrębnie do rejestru zabytków, nie jest równoznaczne z tym, iż niewpisanie do rejestru zabytków takiego budynku powoduje nieobjęcie ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego. Inny jest tu oczywiście zakres takiej ochrony jako elementu układu urbanistycznego niż indywidualnego wpisu. W przypadku wpisu obszarym, jakim jest wpis układu urbanistycznego, ochronie podlegają zewnętrzne cechy

obiektów, które łącznie tworzą konceptualną całość, co ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu.

Słowa kluczowe: zabytek, układ urbanistyczny, rejestr zabytków

Tezy

1. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to m.in. zachowanie w niezmiennym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. W decyzji o wpisie układu nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz granice tego układu. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl, w których mieści się też wygląd elewacji. W przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół.
2. W razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. Jednak niewpisanie do rejestru zabytków takiego budynku nie powoduje, że budynek ten nie jest objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków zespołu budowlanego. Jedynie zakres i formy ochrony budynku (obiekту budowlanego) wchodzącego w skład zespołu budowlanego wpisane do rejestru zabytków są inne niż w przypadku, gdy do rejestru zabytków zostanie dodatkowo wpisany jako zabytek budynek wchodzący w skład wpisanego do rejestru zabytków zespołu budowlanego.

Glosa

Wyrokiem z dnia 19 stycznia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹ oddalił skargę skarżącego na postanowienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy. Stan faktyczny w niniejszej sprawie dotyczył odmowy uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji, która polegała na nadbudowie, przebudowie wraz ze zmianą sposobu użytkowania poddasza nieużytkowego na cele mieszkalne w budynku mieszkalnym jednorodzinny oraz przebudowie wraz ze zmianą sposobu użytkowania poddasza nieużytkowego na cele mieszkalne w budynku gospodarczym. Wojewódzki konserwator zabytków (dalej również: organ) wskazał, że nie sprzeciwia się realizacji planowanej inwestycji o ustalonych w uzgadnianym projekcie decyzji parametrach pod warunkiem usunięcia z niej ustaleń dopuszczających wykonanie dachu mansardowego na budynku mieszkalnym będącym przedmiotem sporu. Organ podniósł, że zespół zabudowy pierzejowej przy ulicy, przy której znajdował się budynek, stanowi jeden z najcenniejszych zespołów zabudowy historycznej współtworzących zabytkowy układ urbanistyczny miejscowości. Ponadto, zdaniem organu, stanowiący przedmiot sporu budynek wraz z obiektami z nim sąsiadującymi tworzy zwarty zespół obiektów dwukondygnacyjnych na planie prostokąta, krytych wysokimi dachami dwuspadowymi, i jest on jednym z większych domów w analizowanej części pierzei ulicy, przy której ów budynek jest posadowiony. W rezultacie organ stanął na stanowisku, że wykonanie dachu mansardowego uczyniłaby z tego budynku lokalną dominantę przestrzenną, na wzór budynków narożnych, zamykających ciągi zabudowy, choć pierwotnie nie odgrywał takiej roli – nie był budynkiem narożnym zamykającym pierzeję.

W zażaleniu na powyższe postanowienie podniesiono, że przedmiotowy budynek nie stanowi elementu historycznego układu urbanistycznego, gdyż układ ten sięga swoimi początkami XIII w., a budynek pochodzi z początku wieku XX. Dodatkowo wskazano, że szczegółowe rozwiązania architektoniczne, takie jak kształt dachu, nie mają wpływu na wartości zabytkowe chronionego układu urbanistycznego. Zdaniem odwołującego się, planowana inwestycja miała przyczynić się do poprawy stanu budynku, a ponadto w jego sąsiedztwie było kilka budynków z dachami mansardowymi, stąd też ustalenia organu dotyczące występowania dachów mansardowych były błędne. Nadto skarżący podważył także same wartości zabytkowe stanowiącego przedmiot sporu budynku oraz domagał się ich wyczerpującej weryfikacji.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie, wskazując, że przedmiotem ochrony w rejonie planowanej inwestycji

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3462/15, LEX nr 2106751.

jest historyczny układ urbanistyczny, nie zaś jedynie konkretny obiekt budowlany, a na terenie tego układu urbanistycznego ochronie podlegają historyczne rozplanowanie placów i ulic, historyczny kształt i wielkość działek oraz ich sposób zagospodarowania, współzależność między zabudową, zielenią a otwartą przestrzenią oraz dominujące formy architektoniczne tego obszaru, tworzące łącznie wartości zabytkowe.

W skardze na powyższe postanowienie skarżący zarzucił m.in. naruszenie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² (dalej: u.o.z.): art. 3 pkt 13, zawierającego definicję historycznego zespołu budowlanego, z uwagi na błędne przyjęcie, że przedmiotowy budynek wchodzi w skład historycznego zespołu budowlanego, oraz art. 3 pkt 12, w którym zdefiniowano historyczny układ urbanistyczny (lub ruralistyczny), poprzez błędną ich wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że przedmiotowy budynek wchodzi w skład historycznego układu urbanistycznego, a także błędne przyjęcie, że przedmiotowy budynek należy postrzegać jako zabytek podlegający ochronie, i nieuzasadnione przyjęcie, że wykonanie mansardowego dachu w przedmiotowym budynku spowoduje uszczerbek dla jego wartości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zaskarżone postanowienie odpowiada prawu. Sąd I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków jest układ urbanistyczny, który odpowiada legalnej definicji układu urbanistycznego, zawartej w art. 3 pkt 12 u.o.z., a wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków.

Zdaniem sądu I instancji, wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Sąd podkreślił, że historyczny zespół budowlany obejmuje powiązaną przestrzennie grupę budynków, wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. W przypadku wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego czy ruralistycznego przedmiotem ochrony jest ten układ, który tworzą wchodzące w jego skład obiekty, ze względu na wyróżniające cechy układu, natomiast w razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo nieruchomości, która wchodzi w skład układu, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam obiekt ze względu na jego jednostkowe cechy zabytkowe. Ochrona konserwatorska zabytkowych układów urbanistycznych polega m.in. na zachowaniu historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej miasta.

Od tego rozstrzygnięcia sądowego została wywiedziona skarga kasacyjna, w której podniesiono, że wprowadza się równość pomiędzy zabytkiem, którego za-

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm., z 2018 r. poz. 10.

kres i forma są chronione wpisem „indywidualnym”, a budynkiem, którego ochrona wiąże się z lokalizacją w granicach historycznego układu urbanistycznego, ustawodawca zaś odmiennie reguluje zakres i formę ochrony dla każdego zabytku. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano m.in., że sama drobna przebudowa dachu nie ingerowała w chroniony ustawą historyczny układ urbanistyczny, a w najbliższym sąsiedztwie przedmiotowej nieruchomości były trzy inne budynki uwieńczone dachem konstrukcji mansardowej, które zdaniem organu nie wpływały negatywnie na chroniony historyczny układ urbanistyczny.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił argumentacji skarżącego. Jak wskazano, zgodnie z art. 3 pkt 12 u.o.z., historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oznacza przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg. Natomiast obszar obejmujący konkretne działki i położony na tym terenie budynek mieszkalny, którego dotyczy postępowanie, jest objęty ochroną konserwatorską, gdyż znajduje się w granicach historycznego układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków województwa na mocy decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sąd I instancji w prawidłowy sposób uznał, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego lub zespołu budowlanego oznacza, iż ochronie podlega cały zespół budynków czy układ urbanistyczny, w tym budynki znajdujące się w tym zespole budynków lub układzie urbanistycznym, lecz jako elementy tego zespołu lub układu. Aby dany budynek podlegał odrębnej ochronie, musiałby być indywidualnie wpisany do rejestru zabytków.

W uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano, że w przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół. Natomiast w razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na jego cechy zabytkowe. W tym miejscu należy odróżnić więc zakres ochrony wpisanej do rejestru układu urbanistycznego od zakresu ochrony innych obiektów wpisanych indywidualnie. Przy wpisie obszarowym ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów, które tworzą substancję zabytkową, a w ramach wpisu indywidualnego ochrona ta jest szersza, ponieważ obejmuje dodatkowo wnętrze obiektu, a więc zezwoleń konserwatora zabytków wymaga się również w przypadku prowadzenia prac budowlanych w środku budynku wpisanej indywidualnie do rejestru zabytków.

Historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny to inaczej przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic i dróg (art. 3 pkt 12 u.o.z.). Sto-

sownie do art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z. historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny podlega ochronie oraz opiece jako rodzaj zabytku nieruchomego, bez względu na stan zachowania. W literaturze przedmiotu przez układ urbanistyczny rozumie się świadomie ukształtowany zbiór komponentów naturalnych (fizjograficznych), przetworzonych (przyrodniczych) oraz wytworzonych (budowlanych)³.

Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o.z., wpis historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego do rejestru zabytków nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych. Zresztą stosowne stanowisko ukształtowało się jeszcze podczas obowiązywania poprzedniej ustawy regulującej przedmiotową materię, a mianowicie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁴. I tak, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 września 1993 r.: „Wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość zabytkową, powinny być wpisane oddzielnie do rejestru zabytków”⁵. Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 1998 r. wskazano, że „Istniejący wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego nie podważa celowości wpisania również (indywidualnego) budynku do rejestru zabytków”⁶. Tym samym objęcie ochroną układu urbanistycznego nie jest równoznaczne z rozciągnięciem ochrony na poszczególne obiekty tego układu.

Analizując powyższe orzeczenie, na wstępie należy wskazać, że pierwszą z ustawowo wskazanych form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Rejestr zabytków jest prowadzony przez wojewódzkich konserwatorów zabytków na terenie poszczególnych województw w formie odrębnych ksiąg dla określonych rodzajów zabytków, tj. dla zabytków nieruchomych, ruchomych i archeologicznych. Przepisy przewidują także możliwość wpisu do rejestru otoczenia zabytku nieruchomego oraz właśnie historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego, na których odrębność pojęciową należy zwrócić uwagę. Cel ochrony historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego stanowi przestrzenne rozlokowanie budynków, obiektów i innych elementów architektonicznych, z uwzględnieniem zieleni, ulic, dróg, a także ścieżek.

³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Zakamycze, Kraków 2001, s. 82.

⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 września 1993 r., sygn. akt SA/Po 3224/92, LEX nr 10852.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA 730/97, LEX nr 144011.

Natomiast w przypadku historycznego zespołu budowlanego ochrona konserwatorska skupiona jest na przestrzennym powiązaniu grupy budynków wyodrębnionych ze względu na ich konkretne, indywidualne cechy. W art. 3 pkt 13 u.o.z. wyjaśniono pojęcie historycznego zespołu budowlanego, przyjmując, że jest nim powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcje, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. Zespół budowlany jest traktowany jako mniejsza jednostka układu urbanistycznego, a może on także występować jako samodzielny zespół kilku budynków, połączony ewentualnie z innymi elementami, np. z różnorodnymi formami zieleni, które łącznie stanowią określoną całość. Zespoły zabytkowe tworzą układ przestrzenny, czyli rozmieszczone w przestrzeni składniki funkcjonalnie ze sobą powiązane, jak np. zespół budynków pofabrycznych wraz z otoczeniem bądź zespół pałacowy (pałac wraz z parkiem oraz zabudową folwarczną)⁷.

Wpis obszarowy, z którym mamy do czynienia na gruncie niniejszej sprawy, jest równoznaczny z tym, że ochronie ustawowej podlegają wszystkie obiekty znajdujące się na ściśle określonym obszarze⁸. Wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego prawidłowo opisano w tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., który wskazał, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków⁹. Ochronie prawnej na podstawie wpisu obszarowego podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty, natomiast nie ulega wątpliwości, że zakres ochrony obiektów niewpisanych indywidualnie do rejestru zabytków różni się od zakresu ochrony zabytków objętych takim wpisem. W odniesieniu do wpisów obszarowych ochrona pozostaje skupiona na zewnętrznych cechach (elementach) poszczególnych obiektów, tworzących łącznie substancję zabytkową (ochrona ta nie obejmuje np. wnętrza budynku czy też takich zewnętrznych zmian budynku, które nie mają wpływu na zabytkowe wartości układu, co jednak stanowi każdorazowo indywidualny przedmiot ustaleń).

Należy zauważyć, że zabytki nieruchome znacznie częściej niż pojedynczo występują jako całe zespoły budowli o różnych funkcjach użytkowych, parametrach, a także datach powstania, które ukształtowane łącznie na przestrzeni lat mogą tworzyć cały konglomerat chronionych zabudowań, niekiedy także uzupełnianych składnikami przyrody (zespołami parkowo-ogrodowymi), specyficznym

⁷ K. Zalańska, *Historyczny zespół budowlany*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 95.

⁸ Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2017 r., VII SA/Wa 1875/16, LEX nr 2463352.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1733/11, LEX nr 1361598.

ukształtowaniem terenu czy też różnorodną formą zieleni projektowanej. Co więcej, można stwierdzić, że izolacja zabytku uznawanego za najbardziej reprezentatywny czy też najcenniejszy, przy równoczesnym ignorowaniu tych mniej wartościowych bądź widocznych składników zespołu zabytkowego, może doprowadzić do znacznego jego uszczuplenia, a w skrajnych przypadkach – nawet zniszczenia go w całości. Zresztą należy pamiętać, że ochrona zabytkowego obiektu budowlanego obejmuje także otoczenie zabytku, którego jednak wyznaczenie granic jest trudne, a rozległość stanowi wielkość indywidualną. Zgodnie z art. 3 pkt 15 u.o.z., przez otoczenie należy rozumieć 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. W przypadku wpisu obszarowego, jakim jest wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego, za kluczową wartość należy uznać harmonijną całość, składającą się na ład przestrzenny. Wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego dotyczy całych przestrzennych założeń, które stanowią historycznie ukształtowaną przestrzeń, tworzoną zarówno przez zespoły budowlane, jak i pojedyncze budynki wraz z ich otoczeniem, zielenią, rozkładem dróg, powstałe na przestrzeni lat i – co ważne – nie zawsze tworzące jednorodną, konceptualną całość, a często przegląd różnych stylów architektonicznych, przeplatających się w toku rozwoju cywilizacyjnego.

W przedmiotowej sprawie sąd słusznie wskazał, że w przypadku wpisu obszarowego, jakim jest wpis układu urbanistycznego, ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów, które łącznie jako całość tworzą substancję zabytkową. I tak, należy stwierdzić, że już w postępowaniu przed organami zasadnie oceniono, że przekształcenie budynku stanowiącego element układu urbanistycznego może zaburzyć walory, jakie posiada historyczny układ urbanistyczny. W toku postępowania podmiot dążący do uzyskania zgody na stosowną nadbudowę budynku i wykonanie dachu mansardowego podnosił, że szczegółowe rozwiązania architektoniczne, takie jak kształt dachu, nie mają wpływu na wartości zabytkowe chronionego układu urbanistycznego, a także podważał wartości zabytkowe przedmiotowego budynku jako indywidualnego. O ile zaznaczenia wymaga, że każda tego typu konkretna sprawa wymaga jednostkowej analizy stanu faktycznego, to z pewnością nie można zakładać, że „drobne zmiany” nie będą wpływać na odbiór całości, a już na pewno za właściwą w zakresie tej materii nie można uznać argumentacji odnoszącej się do braku zabytkowego statusu pojedynczych budynków. W przeciwnym razie należałoby zakładać, że aby ochrona na podstawie wpisu do rejestru zabytków historycznego układu przestrzennego była skuteczna, to wskazane byłoby wpisanie do rejestru zabytków także zespołów i pojedynczych budynków wchodzących w jego skład. Tymczasem w przypadku historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego nie wszystkie elementy wchodzące w skład zespołu muszą być zabytkami, co wprost potwierdza wspomniany powyżej art. 9 ust. 3 u.o.z. Natomiast to, że każdy z budynków wchodzących w skład

układu wpisanego do rejestru zabytków może być wpisany odrębnie do rejestru zabytków, nie jest równoznaczne z tym, iż niewpisanie do rejestru zabytków takiego budynku powoduje nieobjęcie ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego.

Niemniej jednak, pomimo pełnej aprobaty dla glosowanego orzeczenia, należy uwzględnić dość liczne rozbieżności – także w orzecznictwie sądów administracyjnych – odnośnie do wzajemnych relacji pomiędzy wpisem obszarowym a wpisem indywidualnym. W tym kontekście można np. przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2011 r.¹⁰, w którym wskazano, że objęcie ochroną układu urbanistycznego nie oznacza samo przez się, że ochrona ta rozciąga się na poszczególne obiekty tego układu. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy i nie oznacza to, że ochronie konserwatorskiej podlegają wszystkie jego elementy, zwłaszcza że wpisu obszaru dokonuje się ze względu na jego historyczny charakter lub inne cechy uzasadniające wpis. W decyzji o wpisie układu nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz granice tego układu. Podobnie wypowiedziano się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2017 r.¹¹, stwierdzając, że objęcie ochroną układu urbanistycznego nie oznacza samo przez się, że ochrona ta rozciąga się na poszczególne obiekty tego układu, a wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu.

Zgodnie natomiast z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r.¹², skoro willa położona jest na obszarze stanowiącym historyczny układ urbanistyczny, to nawet jeśli nie została wpisana indywidualnie do rejestru zabytków, podlega ona ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stanowisko wyrażane w glosowanym orzeczeniu zostało poparte także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r.¹³, w którym podano, że okoliczność, iż przedmiotem ochrony jest układ urbanistyczny, a nie pojedynczy budynek, nie oznacza, że budynek stanowiący element tego zespołu nie podlega ochronie. Inny jest oczywiście zakres takiej ochrony jako elementu układu urbanistycznego niż indywidualnego wpisu.

Tym samym, mając na uwadze powyższe rozbieżności w orzecznictwie, zasadnym byłoby wyraźne ustawowe rozróżnienie zakresów ochrony udzielanej

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, LEX nr 1083633.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 196/17, LEX nr 2308593.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 960/10, LEX nr 694527.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2684/17, LEX nr 2504658.

na podstawie wpisu obszarowego oraz wpisu indywidualnego¹⁴. Wskazane jest to szczególnie z uwagi na zakres ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich, co zresztą skarżący podnosił w niniejszej sprawie w kontekście ograniczenia jego swobody w możliwości korzystania z przysługujących mu praw własnościowych.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój nowoczesnej urbanizacji skutkuje zwiększeniem wielkości i gęstości zabudowy, prowadząc do ciągłego zniekształcania krajobrazu kulturowego, na który składają się wytwory zarówno będące dziełem człowieka, jak i przyrody. Dlatego też skuteczniejszą ochronę większych obszarów, na których występuje koncentracja obiektów zabytkowych, zapewniają m.in. takie instytucje, jak: możliwość wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego, chroniące większą konceptualną, kształtującą się na przestrzeni wieków całość. Działania podejmowane przez organy ochrony zabytków realizowane na podstawie wyżej wymienionych wpisów obszarowych mają zapobiegać zeszpeceniu krajobrazu historycznego. Połączenie ochrony zabytków ze współczesnym życiem wymaga, aby przy powstawaniu nowych budynków została zachowana harmonia pomiędzy przestrzenną organizacją a otoczeniem zespołów budowli historycznych.

W kontekście omawianego wyroku należy mieć na uwadze jeszcze jedną kwestię – w przypadku wpisu do rejestru pojedynczego zabytku istnieje możliwość rozszerzenia tej ochrony na teren wokół lub przy zabytku, która uzasadniona jest faktem, że dewastacja otoczenia prędzej czy później prowadzi do zniszczeń samego zabytku. Dlatego aby ochrona ta była skuteczna, musi ona rozpocząć się już od terenów przyległych do obiektów zabytkowych. Tym bardziej w przypadku wpisów obszarowych, których celem jest ochrona pewnego rozkładu budynków, ich parametrów, proporcji, wzajemnego układu, relacji między zabudową a przestrzenią otwartą i zielenią, uzasadniony jest nadzór konserwatorski odnoszący się do pojedynczych, aczkolwiek niewpisanych indywidualnie do rejestru zabytków budynków, których przekształcenia, jak choćby nadbudowa dachu, mogą prowadzić do uszczuplenia lub nawet utraty, a co najmniej zaburzenia wartości zabytkowych, którymi charakteryzuje się dany krajobraz. Nie wyklucza to jednak oczywiście wszelkich ingerencji w budynki zespołów budowli wchodzących w skład historycznego układu urbanistycznego, lecz jedynie takich, których realizacja może prowadzić do zauważalnych uszczupień, jak np. nadbudowa budynku i powstała w jej wyniku dominanta zaburzająca odbiór całości. Na koniec warto przywołać jakże aktualne i trafne w kontekście analizowanego orzeczenia słowa Jana Pruszyńskiego, który wskazywał, że korelacja zasad ochrony zabytków z rozwojem organizmu miejskiego wymaga indywidualnego wyznaczenia granic obszarów, w których wszelka działalność skutkuje nadzorem konserwatora zabytków¹⁵.

¹⁴ Zob. także: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 105.

¹⁵ J. Pruszyński, op. cit., s. 83.

Bibliografia

- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Zakamycze, Kraków 2001.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm., z 2018 r. poz. 10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 września 1993 r., sygn. akt SA/Po 3224/92, LEX nr 10852.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA 730/97, LEX nr 144011.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, LEX nr 1083633.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1733/11, LEX nr 1361598.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1187/16, LEX nr 2495695.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2684/17, LEX nr 2504658.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 196/17, LEX nr 2308593.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 960/10, LEX nr 694527.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3462/15, LEX nr 2106751.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2017 r., VII SA/Wa 1875/16, LEX nr 2463352.
- Zalasińska K., *Historyczny zespół budowlany*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2010.