



Institucja
●●● parku
KULTUROWEGO
*kompetencja
organów
gminy*
w perspektywie
ustrojowej



Grzegorz Dudek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Przedmiotem artykułu jest ocena ustrojowa formy ochrony krajobrazu kulturowego obecnej w polskim systemie prawnym. Sposób posługiwania się nią przez gminy jest częstokroć kontestowany przez jej adresatów – uchwałąm tworzącym parki kulturowe nagminnie zarzuca się naruszenie zasady proporcjonalności oraz konstytucyjnych swobód jednostek. W prowadzonych analizach najczęściej szuka się odpowiedzi na pytanie, jak gmina powinna posługiwać się kompetencją do tworzenia parków kulturowych, pomijając pytanie, czy i w jakim zakresie kompetencja gminy do utworzenia parku kulturowego jest prawidłowo ukształtowana. Tekst jest próbą odpowiedzi właśnie na to drugie pytanie.



WPROWADZENIE

Institucja parku kulturowego pojawiła się w polskim porządku prawnym wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w 2003 r.¹ W ostatnich latach można zaobserwować wzrost popularności wykorzystania przez organy samorządu terytorialnego tej formy ochrony

¹ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), dalej: u.o.o.z.



krajobrazu kulturowego. Dla przykładu, na obszarze Miasta Krakowa w ciągu ostatnich 15 lat Rada Miasta podjęła aż trzy uchwały tworzące parki kulturowe i rozpoczęła prace nad utworzeniem czwartego². Jednocześnie zakazy i ograniczenia wprowadzane w ramach uchwał tworzących parki budzą często istotne wątpliwości. W przypadku rzeczonych trzech uchwał każda z nich była już przedmiotem kontroli sądu administracyjnego³.

Mając to na uwadze, warto rozważyć głębszą analizę ustrojową instytucji parku kulturowego, obejmującą w szczególności przepisy stanowiące upoważnienie dla Rady Gminy do posłużenia się tą formą ochrony, które zakłada możliwość wprowadzenia ograniczeń i zakazów dotyczących tak fundamentalnych praw jednostek, jak prawo własności lub prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.



PRZEJAWY REALIZACJI ZASADY SUBSYDIARNOŚCI

Poruczenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania władztwa administracyjnego w związku z realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi następuje na podstawie licznych kryteriów, tak politycznych, jak i prawnych. Wśród tych ostatnich jednym z najistotniejszych jest kryterium urzeczywistnienia zasady subsydiarności, która wyznacza optymalny podział zadań publicznych i kompetencji pomiędzy państwem *sensu stricto* i poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Podział ten powinien dokonywać się w taki sposób, by konkretne zadania i powiązane z nimi kom-

petencje wykonywały te wspólnoty publicznoprawne, które są zdolne podołać realizacji danego zadania i jednocześnie są „najbliższe” względem obywateli⁴.

Analiza uregulowanej w art. 16 i art. 17 u.o.o.z. instytucji parku kulturowego może wzbudzać przypuszczenie, że to właśnie zasada pomocniczości w dużej mierze uwarunkowała kompetencję organów gminy do objęcia danego obszaru tą specyficzną formą ochrony oraz do szczegółowego ustalenia norm obowiązujących na tym obszarze⁵. Możliwe jest wyodrębnienie kilku aspektów regulacji stanowiącej podstawę do utworzenia parku i określającej jego funkcjonowanie, w których wyrażały się idea subsydiarności.

◦ AKTUALIZACJA KOMPETENCJI PRAWOTWÓRCZEJ RADY GMINY

Upoważnienie ustawowe do wydania przez radę gminy uchwały o utworzeniu parku kulturowego uzależnia możliwość ustanowienia na danym obszarze szczególnego reżimu prawnego związanego z istnieniem parku od tego, czy reżim ten będzie sprzyjać realizacji celu w postaci ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 16 ust. 1 u.o.o.z.). Aktualizacja kompetencji rady gminy wymaga zatem identyfikacji potencjalnego przedmiotu ochrony określonego w tym przepisie. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście pojęcie krajobrazu kulturowego zdefiniowane w art. 3 pkt 14 u.o.o.z. jako „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywili-

⁴ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 293–294; M. Stec (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 32; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 171.

⁵ Warto podkreślić, że w świetle art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należą do zadań własnych gminy. Nie oznacza to bynajmniej, że sprawy te są zadaniami wyłącznie zastrzeżonymi dla gminy – pełna rekonstrukcja normy zadaniowej wymaga odczytania tego przepisu ustawy w świetle całości jego otoczenia normatywnego, w szczególności zaś art. 89–91 u.o.o.z. Jak wskazuje P. Chmielnicki: „Rola tego przepisu jest przede wszystkim usunięcie wątpliwości co do zakresu spraw należących do gminy zgodnie z zasadą subsydiarności i wskazanie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jako spraw lokalnych, odnośnie do których gmina korzysta z ustawowego domniemania własności rzeczowej” (P. Chmielnicki, *Efektywność prawnego determinowania relacji pomiędzy wojewódzkim konserwatorem zabytków a organami gminy. Wybrane zagadnienia* [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, K. Szeplak, W. Górny, Kraków 2015, s. 76). Z rezerwą podchodząc do kategorii „domniemania własności”, można konstatować, że skoro ustawa określa wyżej wymienione sprawy *in genere* mianem zadań własnych gminy, to konsekwentna i prowadzona z uwzględnieniem założeń systemu legislacja zakłada preferencję na rzecz kreowania kompetencji organów gminy w tej dziedzinie prawa administracyjnego (istnienie zaś kompetencji innych organów w tej domenie wymaga odpowiedniego uzasadnienia).



zacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka”.

Pełna rekonstrukcja zakresu tego, co podlega ochronie na gruncie art. 16 i art. 17 u.o.o.z., wymaga jednak wzięcia pod uwagę jeszcze jednego komponentu. Nie został on wskazany w przytoczonej definicji, a *implicite* wynika z istoty ochrony prawnej – jest to komponent pozytywnego wartościowania danej przestrzeni (zarówno jako całości, jak i jej poszczególnych cech). Słowem – podlegający ochronie krajobraz kulturowy stanowi odzwierciedlenie szczególnie udanej próby koegzystencji człowieka z naturą na danym obszarze, która przebiegała w czasie i której efektem końcowym jest dająca się wyodrębnić według pewnych kryteriów przestrzeń o wyjątkowych walorach, ukształtowana w określony, pozytywnie oceniany sposób⁶. Na tym tle realizacja zasady subsydiarności sprowadza się do tego, że rada gminy pełni rolę organu oceniającego szereg kwestii. Prowadzona przez radę gminy ocena stanu faktycznego zmierza do:

- 1) stwierdzenia, że istnieje ukształtowana przez czynniki naturalne i antropogeniczne przestrzeń, która ze względu na swoje specyficzne cechy, jest uważana za cenną;**

- 2) wyodrębnienia obszarów i elementów będących składowymi krajobrazu kulturowego; ten aspekt oceny wiąże się ze zdefiniowaniem pojęcia krajobrazu kulturowego przez kategorię przestrzeni „postrzeganej przez ludzi” i wymaga ustalenia, co jest elementem esencjalnym dla tożsamości danej przestrzeni oraz co konkretnie w jej ukształtowaniu jest odbierane – przynajmniej przez społeczność lokalną – z aprobatą; należy przy tym zaznaczyć, że to, co konstytuuje dany krajobraz kulturowy, nie ogranicza się wyłącznie do dziedzictwa materialnego, a często obejmuje też określony sposób, w jaki**

⁶ Takie ujęcie koresponduje też z definicjami parku kulturowego formułowanymi w doktrynie przed wejściem w życie obecnie obowiązującej u.o.o.z. J.P. Pruszyński przez pojęcie krajobrazu kulturowego rozumie „taki krajobraz, w którym elementy naturalne i dzieła rąk ludzkich harmonizują ze sobą” (J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 22). Według M. Korneckiego zaś krajobraz kulturowy „jest zapisem historii w konkretnej przestrzeni i na jego kształt oraz cechy tożsamości złożyły się czynniki zarówno pierwotne, pochodne od natury, jak i wtórne, będące wynikiem działalności człowieka” (M. Kornecki, *Krajobraz kulturowy, perspektywy badań i ochrony*, „Ochrona Zabytków” 1991/1, s. 19).

społeczeństwo funkcjonuje w danej przestrzeni, a także to, jak z niej korzysta⁷;

- 3) stwierdzenia, że na danym wyróżniającym się krajobrazowo obszarze znajdują się zabytki nieruchome charakterystyczne dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej;
- 4) identyfikacji zjawisk, które mogłyby negatywnie oddziaływać na konserwację, utrwalenie, restaurację, rewaloryzację, ekspozycję lub odbiór elementów krajobrazu kulturowego lub obszaru wyróżniającego się krajobrazowo; łączy się to w szczególności z rozpoznaniem elementów krajobrazu o charakterze materialnym, które nie współgrają ze zidentyfikowaną tożsamością krajobrazu kulturowego lub zakłócają recepcję jego walorów;
- 5) określenia tych elementów krajobrazu kulturowego lub obszaru wyróżniającego się krajobrazowo, które są narażone na wyżej wskazane zjawiska i wymagają ochrony przed nimi.

Powierzenie organowi gminy tych ustaleń to przejaw zrozumienia, że wspólnota lokalna jest podmiotem prawa publicznego najwłaściwszym do wskazania tego, co jest cenne w danym krajobrazie oraz co zasługuje na utrwalenie i wymaga ochrony prawnej.

◦ WSPÓŁDZIAŁANIE Z WOJEWÓDZKIM KONSERWATOREM ZABYTEKÓW

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że osoby sprawujące mandat w organie gminy częstokroć same nie dysponują fachową wiedzą umożliwiającą dokonanie pełnej oceny stanu faktycznego, który stanowi podstawę do wprowadzenia specyficznego reżimu ochrony prawnej. Nie dysponują również wiedzą

⁷ Zob. także M. Kornecki, *Krajobraz kulturowy...*, s. 19-20: „Ważne jest również to, że panorama kulturowa obok owych właściwości zapisujących się na widowni świata zewnętrznego, ma niemniej swe wymiary niematerialne, bez udziału których nie mogłyby ulec skryształizowaniu formy zewnętrzne. [...] należy jednak zachowywać je w polu obserwacji, gdyż jej udział warunkuje przetrwanie istotnych treści tożsamości odzwierciedlających się w materialnej substancji i jej kształtach”. Jako przykład uwzględnienia czynników związanych ze sposobem funkcjonowania jednostek i zbiorowości ludzkich w danej przestrzeni przy ustalaniu elementów konstytutywnych dla danego krajobrazu kulturowego można wskazać § 6 pkt 3 (uzasadnieniem ograniczenia jest identyfikacja elementu, który kształtuje tożsamość przestrzeni) i § 6a ust. 5 (uzasadnieniem ograniczenia jest wola zapewnienia odbioru przestrzeni w konkretny sposób) Uchwały tworzącej P.K.S.M.



specjalistyczną pozwalającą na dokonanie stosownego – w rozumieniu nie tyle prawnym czy politycznym, a *stricto* technicznym – doboru środków tej ochrony i wyznaczenie ich zakresu.

Wydaje się, że odpowiedzią na ten problem jest przewidziany w art. 16 ust. 1 u.o.o.z. obowiązek zasięgnięcia opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed wydaniem uchwały o utworzeniu parku. Przyjęte rozwiązanie również sprzyja realizacji zasady subsydiarności – wiąże się z redukcją obciążenia gminy tymi aspektami wykonywania zadania publicznego, które mogą w pewnej mierze przekraczać jej możliwości lub które lepiej wykona organ specjalistyczny. Administracja rządowa nie wyręcza w tym wypadku samorządu gminnego, a jedynie wspiera go w koniecznym zakresie, zapewniając decydemtom lokalnym warunki świadomego wyboru.

Ustawa przewiduje również wsparcie samorządu gminnego w fazie następującej po utworzeniu parku kulturowego, z którą wiąże się obowiązek opracowania planu ochrony parku – sporządza go organ wykonawczy gminy w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 16 ust. 3 u.o.o.z.). Plan ten, będący przede wszystkim szczegółową analizą różnych aspektów ukształtowania i funkcjonowania przestrzeni parku kulturowego oraz detalicznym rozwinięciem tych postanowień uchwały, które dotyczą sposobu ochrony parku⁸, stanowi fundament gminnej polityki ochrony krajobrazu kulturowego⁹, zwłaszcza w zakresie formułowania postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰.

8 Sporządzenie planu ochrony parku kulturowego wiąże się z szeregiem czynności wymagających wiedzy specjalistycznej, takich jak analiza uwarunkowań przestrzennych i stanu zagospodarowania terenu oraz obowiązujących ustaleń planistycznych, rejestracja i waloryzacja zasobów krajobrazu i procesów w nim zachodzących, analiza szans, konfliktów i zagrożeń (wraz z identyfikacją potencjalnych rozwiązań), dokonanie podziału obszaru parku na strefy ochronne i przypisanie zasad, kierunków i modeli działań. Skutkuje to tym, że ostateczny kształt planu ochrony stanowi jednocześnie uzewnętrznienie motywacji do utworzenia parku kulturowego, jak również pośredni wyznacznik ziszczenia się okoliczności faktycznych umożliwiających gminie utworzenie parku kulturowego. Zob. *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków*, oprac. zespół pod kierunkiem Z. Myczkowskiego, Kraków 2005, s. 11–13. Por. Uchwała nr III/7/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z 31.03.2016 r. w sprawie zatwierdzenia Planu ochrony Zespołu parków kulturowych pod nazwami Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego i Park Kulturowy dla Obszaru Grobli (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2016 r. poz. 2286); Uchwała nr XLII/544/12 Rady Miasta Krakowa z 4.04.2012 r. w sprawie zatwierdzenia Planu ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie" (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2012 r. poz. 2579).

9 M. Świdrak, *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego (w:) Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, K. Szepełak, W. Górny, Kraków 2015, s. 350.

10 Warto dodać, że zgodnie z art. 16 ust. 6 u.o.o.z. sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego jest obowiązkiem.

◦ PARTYCYPACJA W PROCESIE TWORZENIA PARKU KULTUROWEGO

Zasada pomocniczości przejawia się także w przewidzianym w art. 16 ust. 1a u.o.o.z. mechanizmie partycypacji osób zainteresowanych w procesie decyzyjnym. Partycypacja w tym wypadku polega na możliwości składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Jak wskazuje się w literaturze, gwarancje udziału obywateli i poszczególnych społeczności w sprawowaniu *imperium*, urzeczywistniające się w możliwości wyrażania opinii i potrzeb, łączą się na płaszczyźnie ustrojowej z zasadą subsydiarności¹¹.

Zapewnienie jednostkom możliwości zgłaszania postulatów dotyczących treści uchwały niewątpliwie umacnia uprawnienia obywateli oraz ich grup¹², gdyż wiąże się z włączeniem tych podmiotów w proces korzystania z kompetencji prawodawczej przez radę gminy, a tym samym w proces realizacji zadania publicznego. Zasada pomocniczości urzeczywistniana w odniesieniu do jednostek i wspólnot dobrowolnych tradycyjnie kojarzy się z zapewnieniem im przez państwo wolności działania oraz ze stworzeniem im warunków do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb i urzeczywistniania własnych planów¹³. Jednakże w przypadku uchwały o utworzeniu parku kulturowego subsydiarność, której sensem jest w znacznej mierze optymalizacja układu podmiotowego dla procesu wykonywania kompetencji w ramach realizacji zadania publicznego, przejawia się poprzez inkluzję jednostek w przebieg prac nad utworzeniem parku kulturowego.

Na tle tej formy działania administracji samorządowej wprowadzenie takiego mechanizmu partycypacji jest wyjątkowo uzasadnione. Wiąże się to z tym, że udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej odbywa się w formule demokracji pośredniej, co sprawia, że jego organy stanowiące są w szczególności powołane i predysponowane do identyfikacji i reprezentowania interesu ogółu. Nie oznacza to bynajmniej, że nie ciąży na nich

¹¹ Zob. A. Chorażewska, *Restytucja samorządu terytorialnego polską drogą do demokracji – refleksje o znaczeniu idei samorządności dla budowy demokratycznych struktur administracji publicznej (w:) Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa prof. Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 124; J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 171.

¹² Przy czym nie jest to umacnianie uprawnień służących uczestniczeniu obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, które warunkują demokratyczną legitymację samorządu, a wzmocnienie uprawnień w domenie procesu decyzyjnego prowadzonego przez organy samorządu (zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego (w:) B. Dolnicki, Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 26).

¹³ M. Stec (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 31-32.



wyrażony w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴ obowiązek wyważania interesów społecznego (publicznego) i indywidualnych¹⁵. Niemniej z uwagi na czynniki polityczne może się okazać, że dostrzeganie czy uwzględnianie interesu innego niż interes lokalny będzie dla radnych zwyczajnie mało „atrakcyjne”. Zapewnienie uprawnień do składania wniosków tym podmiotom, które kierują się interesami indywidualnymi, umożliwi co najmniej ujawnienie tych interesów i wskazanie racji za nimi przemawiających¹⁶. W przypadku tworzenia parku kulturowego jest to rzecz fundamentalna, gdyż rada gminy, działając na podstawie wyjątkowo ogólnego, budzącego wątpliwości ustrojowe (o których mowa w dalszej części tekstu) upoważnienia, musi dokonać szczególnie starannego rozumowania polegającego na wyważeniu różnych interesów w celu określenia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.o.z., na obszarze parku kulturowego.

◦ ZASADA SUBSYDIARNOŚCI A PRAWIDŁOWA REALIZACJA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Zdaje się, że również niektóre elementy upoważnienia sformułowanego w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 u.o.o.z. stanowią wyraz zasady subsydiarności. Skoro bowiem już samo skorzystanie z kompetencji prawodawczej wiąże się z koniecznością rozpoznania przez radę gminy dobra wymagającego ochrony prawnej i jego nośników, to powierzenie jej ustalenia środków tej ochrony mogłoby stanowić optymalne rozwiązanie. Znajomość walorów danego obszaru (potencjalnie stanowiących dobro prawne) oraz lokalnych zagrożeń, uzupełniona wiedzą fachową wojewódzkiego konserwatora zabytków, to bezsprzecznie odpowiednie warunki do dokonania wyboru takich środków – w tym zakazów i ograniczeń. Wyboru, który byłby w stanie zapewnić adekwatną i skuteczną ochronę przy jednoczesnej minimalizacji ingerencji w sferę prawną jednostek, na których sposób funkcjonowania oddziaływałyby te środki. W ten sposób kształt omawianego upoważnienia ustawowego – w modelu idealnym – zapewniałby duże szanse na prawidłową realizację

¹⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

¹⁵ W doktrynie wskazuje się na to, że zasada wyważania interesów, mimo wyrażenia jej na gruncie ustawy regulującej przede wszystkim postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, ma szerszy zakres zastosowania. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 165.

¹⁶ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja...*, s. 25.

w ramach uchwał tworzących parki kulturowe dwóch z trzech komponentów zasady proporcjonalności¹⁷.

Głębokie wątpliwości budzi jednak to, czy analizowane upoważnienie prawidłowo w perspektywie ustrojowej udziela radzie gminy kompetencji do wyznaczenia treści zakazów i ograniczeń. Zakreśla ono organowi stanowiącemu wyjątkowo przestronne pole do ingerencji w prawa i wolności jednostki, wskazując całe domeny ludzkiej działalności, które mogą podlegać ograniczeniom – takie jak prowadzenie robót budowlanych, prowadzenie działalności gospodarczej w określonych sektorach czy korzystanie z zabytków nieruchomości (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.o.z.). Skutkuje to zmianą podmiotu odpowiedzialnego za dokonanie oceny proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń praw i wolności – w miejsce ustawodawcy staje się nim rada gminy, której umocowanie ustrojowe w tej sferze działania budzi obiekcje. Konieczne jest zatem rozważenie legitymacji tego organu do dokonania wyważenia konstytucyjnych praw i wartości prowadzącego do ustanowienia zakazów lub ograniczeń w sferze wolności jednostek, których kształt na gruncie ustawy jest w niewielkim stopniu sprecyzowany.

Przed podjęciem rozważań na tym tle w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że zmiana podmiotu właściwego do przeprowadzenia testu proporcjonalności *sensu stricto* nie wiąże się w istocie z urzeczywistnieniem zasady subsidiarności. Choć w aspekcie formalnym zasada ta służy najbardziej efektywnemu wykonywaniu zadań publicznych w sensie technicznym, to jej aspekt materialny jest ukierunkowany przede wszystkim na zapewnienie jak największego zaangażowania wspólnot w sprawy lokalne i maksymalizację ich odpowiedzialności za te sprawy¹⁸. Powierzenie radzie gminy wyważania konstytucyjnych praw i wartości nie przyczynia się do realizacji tego drugiego aspektu zasady pomocniczości – nie sposób uznać, przynajmniej w polskich

¹⁷ Zob. P. Tuleja (w.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, teza 2 do art. 31.

¹⁸ Zob. B. Dolnicki (w.) i. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 481–482.



warunkach ustrojowych, że kwestia wyważenia *in abstracto*¹⁹ kolidujących wartości czy dóbr prawnych jest sprawą o charakterze lokalnym. Nie zachodzi zatem potrzeba, by kompetencja polegająca na wyważaniu dóbr była wykonywana przez niezależny organ samorządowy w układzie zdecentralizowanym²⁰.



UNITARNY CHARAKTER PAŃSTWA

Wyżej poczyniona uwaga prowadzi do rozważań związanych z zasadą unitarności państwa wyrażoną w art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Inaczej, niż ma to miejsce w państwach federalnych, gdzie niektóre stanowiące związki publicznoprawne wspólnoty zamieszkujące jednostki zasadniczego podziału terytorialnego mają własne organy ustawodawcze²², organy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pełnią przede wszystkim funkcję zdecentralizowanych organów władzy wykonawczej²³. Nie jest to jednak przeszkoda w tym, by niemające przymiotu suwerenności samorządowe związki publicznoprawne stanowiły za pośrednictwem swoich organów przepisy prawa powszechnie obowiązującego²⁴. Upoważnienie jednostek samorządu do stanowienia tego prawa powinno być uzasadnione konkretnymi wzglę-

19 Należy wskazać, że inaczej będzie kształtować się specyfika wyważania w sprawach indywidualnych, w których ustawa przewiduje, że organ administracji publicznej dysponuje pewnym zakresem władzy dyskrecyjnej. W tych sprawach warunki lokalne w postaci konkretnych okoliczności faktycznych często będą oddziaływać na proces wyważania. Nie znaczy to również, że w ramach stanowienia aktów prawa miejscowego organy samorządu nie powinny przeprowadzać procesu wyważania – prawidłowo powinien odbywać się on jednak w warunkach, w których ustawa stanowiąca upoważnienie do podjęcia aktu znacznie ściślej określa sposób rozwiązania konfliktu między wartościami, pozostawiając organowi węższy margines swobody i kierunkowe dyrektywy wyboru. Wówczas to organ samorządu nie determinuje sam kształtu ingerencji w prawa i wolności, a dokonuje wyboru spośród różnych postaci ograniczeń wskazanych przez ustawę. Por. D. Dąbek (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 484 (w kontekście sformułowanych w przywoływanym tekście uwag warto dodać, że, by samorząd mógł odkodowywać, doprecyzowywać czy uzupełnić wybory aksjologiczne ustawodawcy, na tle danego upoważnienia z ustawy powinna wynikać przednio wyrażona preferencja realizacji określonych wartości).

20 Por. D. Dąbek, *Unitarny charakter państwa a prawo miejscowe* (w:) *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019, s. 80, która wskazuje na to, że podział kompetencji prawotwórczych jest wyznaczony skalą decentralizacji.

21 Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 poz. 483 oraz z 2006 r. nr 200 poz. 147), z 2009 r. nr 114 poz. 946), dalej: Konstytucja RP.

22 Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, rozdz. III, podrozdział 3.

23 P. Tuleja, *Samorząd terytorialny jako podmiot sprawujący władzę publiczną* (w:) *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018, s. 76–77; D. Dąbek (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 474 i 476. Zob. także A. Doliwa, *Znaczenie konstytucjonalizacji osobowości prawnej, własności i innych praw majątkowych j.s.t.* (w:) *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018, s. 100–101, który bardziej kategorycznie wypowiada się na temat przyporządkowania jednostek samorządu terytorialnego do segmentu władzy wykonawczej.

24 D. Dąbek, *Unitarny...*, s. 80 i 84.

dami²⁵ i czynić zadość określonym warunkom. W przypadku powierzenia radzie gminy kompetencji do przeprowadzenia rozumowania o charakterze wyważania *in abstracto* i samodzielnego skonkretyzowania zakazów i ograniczeń w ramach upoważnienia z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 u.o.o.z. nasuwają się na tych płaszczyznach wątpliwości.

Unitarny charakter państwa wymaga zapewnienia jednolitości systemu prawnego²⁶. W mojej ocenie oznacza to między innymi również to, że jakkolwiek na gruncie różnych instytucji prawnych konflikt dwóch tożsamych wartości konstytucyjnych może być rozstrzygany w różny sposób²⁷, tak funkcjonowanie kilku odmiennych modeli przypisywania wagi tym samym wartościom na gruncie tej samej instytucji w kontekście zbliżonych warunków faktycznych – co może mieć miejsce na tle omawianego upoważnienia – jest trudne do zaakceptowania w państwie unitarnym. Wiązałoby się to bowiem z tym, że władze lokalne realizowałyby w swojej działalności diametralnie odmienne odczytania konstytucyjnego porządku aksjologicznego albo, co gorsza, porządek jawnie abstrahujący od konstytucyjnego, działając tak, jakby reprezentowane przez nie wspólnoty samorządowe pełniły na danym obszarze rolę „lokalnego suwerena”, bytu samodzielnego politycznie względem wspólnoty państwowej²⁸.



ZASADA MATERII USTAWOWEJ I WYMOGI ZWIĄZANE Z UPOWAŻNIENIEM DO STANOWIENIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Analizy wymaga również to, czy wyważanie pomiędzy konstytucyjnymi prawami i wartościami, a w jego konsekwencji sformułowanie zakazów i ograniczeń w zakresie dopuszczonym omawianym upoważnieniem, nie stanowi materii ustawowej i nie narusza art. 31 ust. 3 w zw. z art. 94 Konstytucji RP. Trze-

²⁵ W szczególności chodzi tu o rodzaj zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu i oddziaływanie warunków terytorialnych na sposób ich wykonywania.

²⁶ D. Dąbek, *Unitarny...*, s. 79.

²⁷ Nie powinno to dziwić – wszak różne instytucje dotyczą różnicowanych aspektów wykonywania praw i wolności oraz różnorodnych postaci wartości.

²⁸ Co do braku suwerennego charakteru wspólnot samorządowych zob. wyrok TK z 26.05.1998 r. (K17/98), OTK 1998, n4, poz. 48. Zob. także I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 31); A. Chorażewska, *Restytucja...*, s. 126.



ba przy tym podkreślić, że ten ostatni przepis należy interpretować w zestawieniu z art. 92 Konstytucji RP oraz z uwzględnieniem zasady samodzielności samorządu terytorialnego, która zakłada odmienne ukształtowanie relacji organów samorządowych i ustawodawcy, niż ma to miejsce w przypadku relacji organów administracji rządowej i ustawodawcy. Z tego względu uznaje się, że akt prawa miejscowego co do zasady nie wymaga szczegółowego upoważnienia i nie musi mieć charakteru wykonawczego względem ustawy, a organ jednostki samorządu może dysponować pewnym zakresem dyskrecjonalności w stanowieniu takiego aktu²⁹.

Mając na uwadze „luźniejsze” związki takiego aktu z ustawą (w porównaniu z rozporządzeniem) oraz to, że jako źródło prawa powszechnie obowiązującego reguluje on sytuację prawną podmiotów zewnętrznych względem administracji publicznej, można stwierdzić, że kluczowe wydają się pytania, co oznacza wymóg ustanowienia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności w ustawie oraz w jaki sposób dzieli się materia między ustawą a aktem prawa miejscowego. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest określenie kilku wymogów związanych z zasadą materii ustawowej stawianych upoważnieniom do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządów³⁰:

- 1) ustawowe unormowanie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności musi być kompletne, samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia oraz samo w sobie pozwalać na interpretację kompletnego zarysu ograniczenia; w zakresie regulacji ograniczeń praw i wolności niedopuszczalne jest upoważnienie blankietowe, pozwalające organom samorządu przesądzić o ostatecznym kształcie i zakresie ograniczeń³¹;**

29 Postanowienie TK z 13.01.2015 r. (K 44/13), OTK-A 2015, nr 1, poz. 4. Zob. także P. Tuleja, *Samorząd...*, s. 82–83.

30 Analogiczne wymogi wskazywane są w doktrynie. Zob. P. Tuleja (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, teza 2 do art. 94; D. Dąbek (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 485–486.

31 Wyrok TK z 12.01.2000 r. (P 11/98), OTK 2000, nr 1, poz. 3; postanowienie TK z 13.01.2015 r. (K 44/13), OTK-A 2015, nr 1, poz. 4. Na tle przytoczonego wymogu istotne wątpliwości może budzić upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych przez jednostki samorządu terytorialnego sformułowane w ustawach samorządowych. „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych” [wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003, nr 6, poz. 62].

- 2) **ustawa nie może upoważniać jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw³²;**

- 3) **ustawa winna precyzyjnie określać zakres spraw przekazanych do uregulowania, a upoważnienie dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego³³.**

W przypadku upoważnienia do ustanowienia zakazów i ograniczeń na obszarze parku kulturowego żaden z tych wymogów nie jest spełniony. Zakreśla ono w zasadzie jedynie domeny funkcjonowania jednostek³⁴, w które może nastąpić ingerencja, wiąże się z przyznaniem samorządowi swobody do nadania ostatecznego kształtu tymże ograniczeniom i zakazom, jak również oddziałuje na różnorakie aspekty życia jednostek (w szczególności sposób realizacji prawa własności i swobodę wykonywania działalności gospodarczej)³⁵. Z punktu widzenia art. 31 ust. 3 w zw. z art. 94 Konstytucji RP należy w takim razie uznać, że rada gminy nie jest konstytucyjnie legitymowana do wykonywania kompetencji związanych z takim wyważeniem konstytucyjnych wartości, które będzie prowadzić do ukonkretnienia bardzo ogólnie sformułowanych w art. 17 ust. 1 u.o.o.z. ograniczeń.



PODWÓJNA LEGITYMACJA DO STANOWIENIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO PRZEZ RADĘ GMINY

Za wątpliwym charakterem upoważnienia do określenia zakazów i ograniczeń na terenie parku kulturowego przemawia również to, w jaki sposób na płaszczyźnie ustrojowej uzasadnia się prawotwórcze kompetencje rady gminy. Wskazuje się bowiem na to, że legitymacja organów stanowiących samorządu ma dwójakie źródło. Wynika ona w pierwszej kolejności z upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa. Jest to uwarunkowane zasadą państwa

³² Wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

³³ Wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

³⁴ Tylko w pewnym zakresie dochodzi do zawężenia tych dziedzin przez przyznanie *differentia specifica* przedmiotu aktywności jednostek lub przedmiotu, na który ta aktywność jest ukierunkowana lub z którym jest związana.

³⁵ Por. Uchwała tworząca P.K.S.M.



unitarnego i zasadą suwerenności Narodu³⁶ – to, że samorząd jest związkiem publicznoprawnym i ma udział w wykonywaniu władzy publicznej, jest konsekwencją ukształtowania jego statusu przez ustrojodawcę i ustawodawcę. Głównym fundamentem legitymacji samorządu jest zatem upoważnienie ustawowe.

Jednocześnie dopuszczenie w art. 94 Konstytucji RP tak szerokości możliwości powierzenia samorządowi kompetencji do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego ma swoje podstawy w spójnej konstytucyjnej wizji samorządu, która zakłada jego samodzielność (art. 16 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) i umocowanie niektórych jego organów do wykonywania władzy publicznej w drodze wyborów bezpośrednich (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Ten ostatni element jest postrzegany jako demokratyczny fundament legitymacji prawotwórczej samorządu³⁷. W związku z tym akty prawa miejscowego powinny być postrzegane nie tylko jako przejaw włączenia samorządu przez państwo w sprawowanie władzy publicznej, lecz także jako emanacja woli mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze wskazuje się na to, że samorząd powinien przede wszystkim być umocowany do działania w zakresie tych zadań, które wiążą się ze zbiorowym zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych³⁸, a w zakresie zadań wymagających wzięcia pod uwagę interesów osób niewchodzących w ich skład właściwa powinna być administracja rządowa i inne organy administrujące³⁹.

Mutatis mutandis należy uznać, że w przypadku tych aspektów stanowienia prawa, które nie służą zaspokojeniu potrzeb lokalnych i wymagają uwzględnienia interesów „spoza” wspólnoty, kompetencja prawodawcza powinna pozostać w ręku ustawodawcy. Tak powinno też być w przypadku wyważania wartości i formułowania zakazów na tle art. 17 ust. 1 u.o.o.z. Dotykają one poza mieszkańcami danego obszaru (członkami danej wspólnoty samorządowej) również innych osób, które korzystają na tym obszarze z ich konstytucyjnych praw i wolności (dotyczy to w szczególności właścicieli nieruchomości czy przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na danym ob-

36 P. Tuleja, *Samorząd...*, s. 73–75.

37 D. Dąbek (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 475–476, 480; I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 361.

38 B. Dolnicki (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 470.

39 P. Tuleja, *Samorząd...*, s. 78.

szarze). Mimo tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga o kluczowych aspektach ich sytuacji prawnej, są pozbawieni możliwości oddziaływania na jego treść w stopniu, w jakim czynią to mieszkańcy gminy, których praw i wolności akt dotyczy, przy wykorzystaniu praw wyborczych. Osoby te pozbawione są też często sądowoadministracyjnej ochrony prawnej z uwagi na zachowawczą wykładnię przepisów dotyczących legitymacji skargowej⁴⁰. Warto przy tym podkreślić, że nierzadko dane osoby faktycznie stanowią część wspólnoty samorządowej funkcjonującej poza zrębami ustroju gminy, ale z uwagi na wielość centrów ich interesów życiowych i konieczność określenia jednego miejsca, w którym przebywają z zamiarem stałego pobytu, nie mają one statusu członków wspólnoty samorządowej prawnie ustrukturalizowanej⁴¹ i nie mogą uczestniczyć w procesie wyborczym⁴². Można zatem powiedzieć, że wspólnota samorządowa, na której kształt nie mogą demokratycznie wpływać, narzuca im w pewien sposób określoną wizję „dobrego życia”, ograniczając ich prawa i wolności⁴³. Niedostatek legitymacji demokratycznej nie daje się w przypadku uchwały o utworzeniu parku kulturowego „uzupełnić” legitymacją wynikającą z upoważnienia ustawowego.



PODSUMOWANIE

Ocena ustrojowa instytucji parku kulturowego prowadzi do niejednoznacznych konkluzji. Z jednej strony w znacznym zakresie stanowi ona słuszną realizację zasady pomocniczości w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś dopuszczenie przeprowadzenia przez radę gminy oceny proporcjonalności *sensu stricto* powiązanej ze skorzystaniem przez nią z kompetencji do ustanowienia ograniczeń i zakazów na podstawie art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 u.o.o.z. należy oceniać negatywnie w świetle zasady państwa unitarnego, zasady materii ustawowej i zasad dotyczących formułowania upoważnienia na podstawie art. 94 Konstytucji RP oraz w świetle

40 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 1.08.2018 r. (II SA/Kr 480/18), LEX nr 2534647.

41 Co do rozróżnienia między wspólnotą prawnie ustrukturalizowaną i wspólnotą poza ustrojem gminy zob. I. Niżnik-Dobosz, *Zdolność do działania wspólnoty samorządowej i jej członków – wspólnota samorządowa w ustroju i poza ustrojem jednostki samorządu terytorialnego* (w:) B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023.

42 Zob. M. Romańska, A. Cebera, J.G. Firlus, *Between morality and discrimination by public administration: the case of so-called 'LGBT free zones' in Poland*, „Pécs Journal of International and European Law” 2023/I-II, s. 71.

43 Zob. A. Wróbel (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 311–312.



demokratycznej legitymacji gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego. Poza obszarem rozważań pozostał jeszcze jeden aspekt, który negatywnie oddziałuje na ocenę ustrojową instytucji (związany zwłaszcza z brakiem legitymacji demokratycznej), a mianowicie odesłanie w art. 112 u.o.o.z., przewidujące odpowiedzialność wykroczeniową, do zakazów i ograniczeń określonych w uchwale o utworzeniu parku, które to odesłanie nie spełnia w omówionych warunkach wymogów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, o których mowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴.

De lege ferenda pożądana byłaby nowelizacja art. 17 ust. 1 u.o.o.z., w ramach której to ustawodawca dokonałby wyważenia konstytucyjnych praw i wartości oraz sformułowałby w znacznie bardziej szczegółowym stopniu zakazy i ograniczenia, spośród których gmina mogłaby jedynie dokonywać wyboru i których nasilenie byłoby przez nią określane stosownie do potrzeb ochrony lokalnego krajobrazu kulturowego. Do tego czasu, z uwagi na brak możliwości zbadania konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny ukształtowany w sposób, który nie wywoływałby obiekcyj natury ustrojowej, organy gminy winny dokonywać oceny proporcjonalności *sensu stricto* i określać zakazy oraz ograniczenia na obszarze parku, próbując jak najbardziej rzetelnie rekonstruować porządek aksjologiczny systemu prawnego, tak, by uniknąć naruszenia zasady proporcjonalności oraz konstytucyjnych swobód jednostek. Sądy administracyjne zaś powinny prowadzić wyjątkowo szczegółową kontrolę uchwał tworzących parki kulturowe, kierując się w szczególności tym, jak kolizje wartości konstytucyjnych były wcześniej rozstrzygane w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE:

1. Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

⁴⁴ Zob. wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; wyrok TK z 28.07.2009 r. (P 65/07), OTK-A 2009, nr 7, poz. 114.

⁴⁵ Działalność sądów administracyjnych musi w tym wypadku uwzględniać szeroki kontekst ustrojowy. Zob. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, s. 8–12.

2. Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 poz. 483 oraz z 2006 r. nr 200 poz. 1471, z 2009 r. nr 114 poz. 946).
3. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).
4. Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.).
5. Uchwała Nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z 3.11.2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 1507).
6. Uchwała nr XLIII/544/12 Rady Miasta Krakowa z 4.04.2012 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie” (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2012 r. poz. 2579).
7. Uchwała Nr CIX/1642/14 Rady Miasta Krakowa z 11.06.2014 r. w sprawie zamiaru utworzenia parków kulturowych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków pn.: „Park Kulturowy Nowa Huta” oraz „Park Kulturowy Stare Podgórze z Krzemionkami”, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20261%26typ%3Du (dostęp: 29.03.2023 r.).
8. Uchwała nr III/7/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z 31.03.2016 r. w sprawie zatwierdzenia Planu ochrony Zespołu parków kulturowych pod nazwami Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego i Park Kulturowy dla Obszaru Grobli (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2016 r. poz. 2286).
9. Uchwała Nr XXIX/757/19 Rady Miasta Krakowa z 20.11.2019 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Nowa Huta (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 8347).
10. Uchwała Nr LXXXIII/2368/22 Rady Miasta Krakowa z 27.04.2022 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Kazimierz ze Stradomiem (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2022 r. poz. 3267).

LITERATURA:

1. Chmielnicki P., *Efektywność prawnego determinowania relacji pomiędzy wojewódzkim konserwatorem zabytków a organami gminy. Wybrane zagadnienia (w:) Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny, Kraków 2015.
2. Chorążewska A., *Restytucja samorządu terytorialnego polską drogą do demokracji – refleksje*



o znaczeniu idei samorządności dla budowy demokratycznych struktur administracji publicznej (w:) *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa prof. Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.

3. Dąbek D. (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
4. Dąbek D., *Unitarny charakter państwa a prawo miejscowe (w:) Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019.
5. Doliwa A., *Znaczenie konstytucjonalizacji osobowości prawnej, własności i innych praw majątkowych j.s.t. (w:) Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018.
6. Dolnicki B. (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
7. Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016.
8. Kornecki M., *Krajobraz kulturowy, perspektywy badań i ochrony*, „Ochrona Zabytków” 1991, nr 1.
9. Machelski Z., *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015.
10. Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego (w:) B. Dolnicki, Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
11. Niżnik-Dobosz I., *Zdolność do działania wspólnoty samorządowej i jej członków – wspólnota samorządowa w ustroju i poza ustrojem jednostki samorządu terytorialnego (w:) B. Dolnicki, Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023.
12. Pruszyński J.P., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
13. Romańska M., Cebera A., Firlus J.G., *Between morality and discrimination by public administration: the case of so-called 'LGBT free zones' in Poland*, „Pécs Journal of International and European Law” 2023/I-II.
14. Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

15. Stec M. (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
16. Świdrak M., *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego (w:) Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny, Kraków 2015.
17. Tuleja P. (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
18. Tuleja P., *Samorząd terytorialny jako podmiot sprawujący władzę publiczną (w:) Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018.
19. Wróbel A. (w:) I. Lipowicz, *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
20. *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków*, oprac. zespół pod kierunkiem Z. Myczkowskiego, Kraków 2005.
21. Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
22. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

ORZECZNICTWO:

1. Postanowienie TK z 13.01.2015 r. (K 44/13), OTK-A 2015, nr 1, poz. 4.
2. Wyrok NSA z 17.09.2021 r. (II OSK 3735/18), LEX nr 3248639.
3. Wyrok NSA z 22.11.2023 r. (II OSK 1626/23), LEX nr 3686543.
4. Wyrok TK z 26.05.1998 r. (K 17/98), OTK 1998, nr 4, poz. 48.
5. Wyrok TK z 12.01.2000 r. (P 11/98), OTK 2000, nr 1, poz. 3.
6. Wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.



7. Wyrok TK z 28.07.2009 r. (P 65/07), OTK-A 2009, nr 7, poz. 114.
8. Wyrok WSA w Krakowie z 1.08.2018 r. (II SA/Kr 480/18), LEX nr 2534647.
9. Wyrok WSA w Krakowie z 12.07.2023 r. (II SA/Kr 587/23), LEX nr 3601914.

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje instytucję parku kulturowego z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z perspektywy różnych zasad ustrojowych wyznaczających zakres dopuszczalnej działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania zmierzają do oceny, czy poszczególne elementy ustawowej regulacji tej formy ochrony krajobrazu kulturowego, w szczególności upoważnienie do wprowadzenia ograniczeń i zakazów w drodze uchwały rady gminy, są zgodne z konstytucyjnymi założeniami ustrojowymi dotyczącymi stanowienia aktów prawa miejscowego. Punktem odniesienia są w szczególności zasada subsydiarności (pomocniczości), zasada państwa unitarnego, zasada materii ustawowej i kwestia znaczenia demokratycznej legitymacji organów samorządu dla stanowienia prawa.

Słowa klucze: park kulturowy, subsydiarność, legitymacja, wspólnota samorządowa, materia ustawowa

ABSTRACT

The article analyses the institution of a cultural park settled in the Act on the Protection and Care of Monuments from the perspective of various constitutional principles defining the scope of permissible legislative activity of the local self-government units' bodies. The purpose is to assess whether respective elements of the statutory regulation of this cultural landscape protection measure, in particular the authorisation to introduce restrictions and bans within resolutions of municipal councils, align with the constitutional foundations regarding the adoption of local enactments. The focus is

on the principle of subsidiarity, the features of a unitary state, the matter of primary legislation, and the question of the democratic legitimacy of local government bodies for law-making.

Key words: cultural park, subsidiarity, legitimacy, local community, matter of primary legislation