

Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty

Jacek Brudnicki

prawnik, historyk sztuki
Narodowy Instytut Dziedzictwa

Słowa kluczowe: zabytek, zabytek nieruchomy, opieka nad zabytkami, ochrona zabytków, dobra kultury, społeczny opiekun zabytków, samorząd terytorialny, własność zabytku, instytucje kultury wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami

PRZETRWANIE ZABYTEKÓW I ZACHOWANIE ICH dla przyszłych generacji uzależnione jest od roztoczenia nad nimi opieki. Troska i bieżąca dbałość stwarzają podstawę do zapewnienia im długowieczności, podczas gdy niedbalstwo i pozostawienie ich samym sobie nieuchronnie prowadzą do ich degradacji, a w konsekwencji – do całkowitego unicestwienia. Zrozumienie doniosłej roli zabytków – ich niepowtarzalnego charakteru oraz wartości, jakie reprezentują – stanowi podstawę dla zainteresowania się ich losem. Potrzeba sprawowania opieki rodzi się więc przede wszystkim ze świadomości wartości dziedzictwa i zasadności zachowania jego elementów. Brak takiej świadomości powoduje, że zabytki są traktowane albo tak jak inne przedmioty materialne, albo i gorzej – jak coś zbytecznego, stanowiącego balast, z posiadaniem czego związane są liczne problemy natury faktycznej lub prawnej.

Tradycyjnie opieka nad wartościowymi przedmiotami postrzegana była jako ogół działań, polegających na otaczaniu ich troską i dbałością. Zobowiązanie do sprawowania opieki przez wiele wieków miało jedynie wymiar moralny, a dysponenta zabytku można było nakłaniać do wypełniania tego obowiązku wyłącznie drogą perswazji. Sytuacja zmieniła się zasadniczo wraz z uznaniem, że zachowanie zabytku leży w interesie

społecznym. Na skutek tego właściciel (posiadacz) przestał być wyłącznym beneficjentem dobra, jakim jest zabytek, a organy administracji publicznej zyskały kompetencję do prawnej ingerencji w sferę jego praw. Od tego momentu ogół działań władczych administracji w stosunku do zabytku określano jako opiekę urzędową, odróżniając ją od zwykłej, faktycznej opieki sprawowanej przez dysponenta obiektu. Takie rozumienie prawnego pojęcia opieki znalazło swoje odzwierciedlenie na gruncie dwóch pierwszych polskich aktów prawnych dotyczących zabytków – Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹ oraz Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami². Zgodnie z tymi historycznymi aktami prawnymi czynności związane z opieką nad zabytkami sprawowały władze konserwatorskie poprzez stosowanie środków władczej ingerencji, na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Brak było przy tym normatywnego wyodrębnienia ogółu praw i obowiązków w stosunku do właściciela lub posiadacza zabytku. Dlatego też z dzisiejszej perspektywy ówczesne rozumienie pojęcia opieki odpowiada obecnej regulacji instytucji ochrony zabytków. Do zmiany terminologii doszło po wejściu w życie Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury³. Wprowadzono w niej normatywne pojęcie ochrony zabytku i jednocześnie, co do zasady, zrezygnowano z użycia

terminu prawnej opieki nad zabytkami⁴. Prawny termin opieki nad zabytkiem został przywrócony w obowiązującej Ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵. Wyodrębnienie tego pojęcia to niewątpliwie jedna z najistotniejszych zmian wprowadzonych w stosunku do treści poprzedniej ustawy.

Na gruncie u.o.z.o.z. opiece nad zabytkiem nadano inne znaczenie niż we wcześniejszych aktach prawnych. W założeniu ustawodawcy pojęcie to, interpretowane ściśle, służyć ma wyznaczeniu zakresu praw i obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku, związanych przede wszystkim ze sprawowaniem nad nim pieczy. W szerszym ujęciu pojęcie opieki nad zabytkami stosowane jest także wobec innych podmiotów, nie będących dysponentami zabytku. W przepisach u.o.z.o.z. kompetencję do prowadzenia określonych działań w ramach opieki nad zabytkami przyznane zostały bowiem także organom administracji rządowej, organom administracji samorządowej, instytucjom kultury wyspecjalizowanym w opiece nad zabytkami oraz społecznym opiekunom zabytków.

Opieka nad zabytkiem w porządku prawnym funkcjonuje na nowo już od lat dziesięciu. Przez ten czas jednak ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie zdołano rozwinąć tego pojęcia i dokonać jego głębszej analizy. Powyższe uzasadnia podejście do tego zagadnienia w sposób przekrojowy, jednocześnie nie dokonując wyczerpującego opracowania tematu. Celem niniejszej pracy jest omówienie różnorodnych zadań przynależnych poszczególnym podmiotom w ramach opieki nad zabytkami, dookreślenie pojęcia przedmiotu opieki oraz zestawienie pojęcia opieki nad zabytkami z terminem ochrony zabytku. Analiza ta w konsekwencji służyć ma dokonaniu oceny istniejącej regulacji prawnej w zakresie opieki nad zabytkami, w tym także weryfikacji zasadności funkcjonowania samego pojęcia opieki w obecnym jego kształcie.

Opieka sprawowana przez właściciela (posiadacza) zabytku

Zgodnie z art. 5 u.o.z.o.z., opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków:

1. naukowego badania i dokumentowania zabytku;
 2. prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
 3. zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
 4. korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
 5. popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.
- W świetle przywołanego przepisu opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany, co oznacza, iż odpowiedzialny za jej sprawowanie jest ściśle określony podmiot – właściciel lub posiadacz zabytku. Zobowiązanie oznaczonego podmiotu do przedsięwzięcia tych czynności służyć ma realizacji głównego celu opieki, jakim jest jak najdłuższe utrzymanie zabytku w jak najlepszym stanie oraz wykorzystanie go dla dobra ogólnego ze względu na jego walory historyczne, artystyczne lub naukowe⁶.
- Z cywilnoprawnego punktu widzenia opieka nad zabytkiem stanowi zbiór obowiązków, które skutkują ograniczeniem prawa własności rzeczy⁷. Mają one przy tym charakter rzeczowy oraz finansowy i wykraczają poza zwykłą troskę o przedmiot własności lub posiadania⁸. Zabytek, którego zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na jego wartość historyczną, artystyczną lub naukową przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela lub posiadacza, co stanowi usprawiedliwienie dla ingerencji w zakres praw i obowiązków jego dysponenta⁹. Możliwość ustawowego ograniczenia prawa własności wprowadza art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰, zgodnie z którym, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy; w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z powyższego wynika zatem, że prawo własności nie stanowi *ius infinitum*¹¹ i może być ograniczone normami prawa powszechnie obowiązującego, w niniejszym przypadku przepisami u.o.z.o.z.
- Przechodząc do charakterystyki wymienionych w art. 5 u.o.z.o.z. przykładów obowiązków, w mojej ocenie można je przyporządkować do dwóch grup:
- opieka poprzez podejmowanie określonych działań faktycznych,

- opieka poprzez zapewnienie warunków do dokonywania czynności naukowych.

Do pierwszej kategorii należą wymogi zawarte w art. 5 pkt 2, 3 i 4 u.o.z.o.z. Charakterystyczny dla nich jest obowiązek podejmowania określonych działań przez każdorazowo zobowiązanego. Ingerencja w prawo własności następuje dwutorowo: zarówno poprzez ograniczenie swobody korzystania z własnej rzeczy, jak i poprzez konieczność podejmowania określonych działań w stosunku do zabytku. Obowiązki te stanowią swoisty trzon prawnej opieki nad zabytkiem, bo to od ich właściwego wypełniania uzależnione jest jego fizyczne istnienie oraz zachowanie posiadanych przezeń wartości.

Przepisy u.o.z.o.z. precyzują, co należy rozumieć jako prace konserwatorskie, prace restauratorskie i roboty budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 6 u.o.z.o.z. za prace konserwatorskie uważa się działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań. Prace restauratorskie stanowią działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań (art. 3 pkt 7 u.o.z.o.z.). Roboty budowlane, zgodnie z art. 3 pkt 8 u.o.z.o.z., to roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w jego otoczeniu.

Jeśli chodzi o obowiązek prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku istotny jest nie tylko sam fakt ich prowadzenia, lecz także sposób ich wykonania¹². Wpływa on bowiem na wydobywanie lub zatarcie określonych wartości obiektu. Niewłaściwy sposób prowadzenia prac może nieraz doprowadzić do utraty wszelkich jego wartości zabytkowych. Dlatego też ich prowadzenie przy zabytku wpisanym do rejestru uzależnione jest od uzyskania pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (dalej: WKZ). Koszty związane z prowadzeniem prac przy zabytku obciążają jego właściciela lub posiadacza. Jeżeli obiekt wpisany jest do rejestru, można wnioskować o dofinansowanie prac ze środków publicznych na zasadach określonych w rozdziale 7 u.o.z.o.z.

Zabezpieczenie i utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie oznacza podejmowanie

odpowiednich czynności konserwacyjnych oraz jego ochronę przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub dewastacją¹³. Nakaz ten jest najbliższy historycznemu rozumieniu pojęcia opieki jako wyrazu troski i bieżącej dbałości o wartościowy przedmiot. W praktyce nieraz mogą pojawiać się trudności przy interpretacji określenia: „w jak najlepszym stanie”, gdyż w dużym stopniu cechuje je nieostrość. Wydaje się, że nie należy tego rozumieć jako obowiązku doprowadzenia zabytku do najlepszego stanu, w jakim kiedykolwiek się znajdował ani do doprowadzenia go do pierwotnej postaci¹⁴.

Wymóg korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości łączy w sobie wcześniej omówione nakazy. Jego wartość może być bowiem trwałe zachowana jedynie w sytuacji, gdy zobowiązany przeprowadza przy nim określone prace oraz zabezpiecza go i utrzymuje w jak najlepszym stanie. Brak realizacji choćby jednego z tych nakazów prowadzić będzie do pogarszania się stanu zabytku i możliwości utraty przezeń wartości zabytkowej. Można zastanawiać się, czy wyodrębnienie tego obowiązku było konieczne, skoro na jego treść składają się działania wyartykułowane we wcześniejszych nakazach.

Opiekę realizowaną poprzez zapewnienie warunków do dokonywania czynności naukowych określa art. 5 pkt 1 i 5 u.o.z.o.z. Zgodnie z ich treścią właściciel lub posiadacz zobowiązany jest do zapewnienia warunków do naukowego badania i dokumentowania zabytków oraz do popularyzowania i upowszechniania wiedzy o nich oraz ich znaczeniu dla historii i kultury. Obowiązki te mają odmienny charakter od tych zaliczających się do działań faktycznych. Przede wszystkim wyeksponowane zostało w nich znaczenie, jakie zabytek ma dla ogółu społeczeństwa. Realizacja interesu społecznego następuje tutaj poprzez umożliwienie innym dostępu do danego zabytku, co bezpośrednio wiąże się z ograniczeniem praw właściciela (posiadacza) do wyłącznego korzystania z rzeczy.

Ustawodawca bardzo ogólnie określił charakter obowiązku wynikającego z art. 5 pkt 1 i 5 u.o.z.o.z. Brak tu wyraźnego określenia, na kim spoczywa obowiązek naukowego badania, dokumentowania, popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Jeżeli na właścicielu (posiadaczu) zabytku, oznaczałoby to, że ustawodawca założył, że winien on być miłośnikiem zabytków oraz wykazywać się kwalifikacjami naukowymi, co

motywowałyby go do podejmowania tego rodzaju działań. W innym razie byłby jedynie zobowiązany do znoszenia cudzego działania wobec zabytku. Wydaje się, że uzasadnione jest przyjęcie drugiego stanowiska. Zobowiązanie co do zasady polegać więc będzie na umożliwieniu przeprowadzania naukowych badań i dokumentacji oraz popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku przez odpowiednie, profesjonalne podmioty, w szczególności przez instytucje kultury wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami oraz organy ochrony zabytków¹⁵. W przypadku wymogu prowadzenia badań i dokumentowania zabytku takie rozumienie przepisu uzasadnione jest tym, iż działania te wiążą się z koniecznością posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu zabytkoznawstwa oraz znajomości metodologii badań i dokumentacji. Powyższe wynika także z treści art. 30 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomości bądź nieruchomości o cechach zabytku obowiązany jest udostępnić ten zabytek bądź nieruchomość wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia. Popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku co do zasady także jest realizowane przez właściwe podmioty zewnętrzne. Jeżeli działania w tym kierunku podejmowałby także właściciel (posiadacz), stanowiłoby to tylko dodatkową korzyść dla zabytku.

Wymienione w art. 5 u.o.z.o.z. obowiązki w ramach sprawowania opieki nad zabytkiem nie mają charakteru wyczerpującego. Ich rozszerzenie zostało zawarte w art. 28 ustawy. Zgodnie z nim, niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5 u.o.z.o.z., właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia WKZ o:

1. uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
2. zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
3. zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
4. zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Naruszenie tego obowiązku stanowi wykroczenie, podlegające karze grzywny. W razie popełnienia wykroczenia określonego w ust. 1 można orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami (art. 113 u.o.z.o.z.).

Indywidualny charakter opieki nad zabytkiem powoduje konieczność uściślenia, jakie konkretne działania mieszczą się w ramach poszczególnych obowiązków związanych z jej sprawowaniem. Sam przepis art. 5 u.o.z.o.z. ma przy tym bardzo ogólny charakter, a zawarte w nim wymogi zasadniczo odnoszą się do wszystkich rodzajów zabytków. Nie ulega wątpliwości, iż sposób sprawowania opieki nad zabytkiem w teorii i praktyce różni się będzie pomiędzy poszczególnymi rodzajami zabytków. I tak na przykład zabytki archeologiczne wymagają innego rodzaju działań niż zabytkowa zielen. Jednocześnie przełożenie treści ogólnych wymogów wskazanych w art. 5 u.o.z.o.z. na konkretne działania w stosunku do niektórych typów zabytków może rodzić niemałe problemy. Szczególną trudność może sprawić próba wskazania, na czym polegać miałby obowiązek prowadzenia ich przy tak zwanych zabytkach przestrzennych. Powyższe wiąże się z tym, iż w przypadku tak zwanych zabytków indywidualnych wartość zabytkowa, której są one nośnikiem, inkorporowana jest bezpośrednio w ich substancji¹⁶, podczas gdy w zabytkach przestrzennych wartość ta w istotnej mierze oderwana jest elementów materialnych, wyrażając się w sposobie rozplanowania ulic i placów, ich przebiegu, szerokości i przekroju, historycznych podziałach własnościowych, a także współzależnością z otaczającym zabytek środowiskiem naturalnym i kulturowym. Z treści art. 9 ust. 3 u.o.z.o.z. wynika, iż nie wszystkie obiekty znajdujące się na terenie układów urbanistycznego i ruralistycznego lub zespołu budowlanego indywidualnie są zabytkami¹⁷. Ponadto należy również zwrócić uwagę na to, że decyzje o wpisie do rejestru zabytków przestrzennych co do zasady nie wymieniają poszczególnych obiektów podlegających wpisowi, lecz tylko granice samego układu¹⁸. Mając powyższe na względzie, tym trudniej stwierdzić, w jaki sposób winny być realizowane działania określone w art. 5 u.o.z.o.z. w stosunku do tego rodzaju zabytków. Istotę działań wchodzących w zakres opieki nad zabytkiem najłatwiej odkodować w stosunku do dzieł architektury i budownictwa, gdyż zachowanie ich

w jak najlepszym stanie w naturalny sposób wiąże się z ich prawidłowym użytkowaniem, a także prowadzeniem określonych prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono istotę obowiązku wynikającego z opieki nad zabytkiem, zgodnie z którym rola jego dysponenta sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do obiektu, utrzymania go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepszym jego wykorzystaniu dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne lub naukowe¹⁹. Przechodząc do bardziej szczegółowych zagadnień: na gruncie rozpoznawanych spraw sądowych zwrócono uwagę na to, iż właściciel zabytku nie może uchylać się od obowiązków związanych z opieką nad nim poprzez dążenie do skreślenia go z rejestru. Nabywca obiektu wpisanego do rejestru zabytków powinien zdawać sobie sprawę z obowiązków na nim ciążyących, polegających na zapewnieniu prowadzenia prac konserwatorskich i robót budowlanych oraz zabezpieczeniu i utrzymaniu go w jak najlepszym stanie²⁰.

Nakaz prowadzenia prac przy zabytku w praktyce wiąże się najczęściej ze znacznymi obciążeniami finansowymi dla właścicieli. Biorąc to pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził jednak, że „argumenty natury ekonomicznej, a nie prawnej nie mogą być przesłanką do rezygnacji z działań dążących do zachowania substancji i wartości zabytkowej przedmiotowego budynku, w momencie ich realnego zagrożenia postępującą degradacją”²¹. Zgodnie z tym brak środków na finansowanie prac przy zabytku nie zwalnia właściciela od czynienia zadość prawnemu obowiązkowi opieki.

Odnosząc się do kwestii podmiotowych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanął na stanowisku, iż zobowiązany do przeprowadzenia prac remontowych niezbędnych dla zachowania zabytku w jak najlepszym stanie obok właściciela zabytku może być także jego dzierżawca²². Sąd zauważył, że działania zabezpieczające obiekt przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub dewastacją podejmować może przede wszystkim podmiot obeznany z nieruchomością, jej otoczeniem, stanem technicznym budynku i sposobem jego wykorzystywania i on też w praktyce ma możliwość szybkiego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Tym samym dzierżawca może być adresatem decyzji nakazowych wydawanych przez organy ochrony

zabytków, przy czym organy te nie są właściwe do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym sporów między właścicielem budynku a innymi podmiotami, w tym podmiotem sprawującym faktyczny jego zarząd, co do tego kto i w jakiej wysokości powinien ponosić koszty związane z wykonaniem nakazanych prac lub robót przy zabytku.

W zbiorze orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących prawnej opieki nad zabytkami szczególnie znaczenie należy przypisać dwóm wyrokom, w których analizie podlegała możliwość wywiedzenia z art. 5 u.o.z.o.z. interesu prawnego właściciela (posiadacza) zabytku do bycia stroną postępowań w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz ustalenia warunków zabudowy prowadzonych wobec nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie zabytku. W pierwszym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpatrywał skargę współwłaścicieli wpisanego do rejestru zabytków pałacu, których nie uznano za stronę postępowania w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego – budowy boiska wraz z trybunami, które to postępowanie dotyczyło nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z obszarem wpisanym do rejestru zabytków²³. Uznając skargę za zasadną, sąd podniósł, że skarżący jako właściciele zabytku posiadają interes prawny uzasadniający przyznanie im statusu strony w tym postępowaniu, jako że „powinni mieć możliwość przedstawienia swego stanowiska w przedmiotowej sprawie, bowiem to na nich spoczywa obowiązek zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, m.in. przez możliwość kwestionowania robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia ich zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek, a taki efekt wywołać może planowana inwestycja zlokalizowana na terenie działki oddalonej zaledwie o 5 m od zabytkowego obszaru”²⁴.

W drugiej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zajął podobne stanowisko, uznając, że art. 5 u.o.z.o.z., nakładający na władającego zabytkiem szczególne zadanie opieki nad nim, kształtuje po stronie użytkownika zabytku interes prawny, umożliwiając skuteczne wywiedzenie przezeń skargi na decyzję o ustaleniu warunków zabudowy nieruchomości przylegającej bezpośrednio do nieruchomości zabytkowej²⁵.

Przywołane tu orzeczenia mają istotne znaczenie w tym sensie, że prawnej opieki nad zabytkiem nie utożsamiają wyłącznie z instytucją mającą na celu wskazanie ciężących na dysponencie zabytku obowiązków. Rozważeniu podlega tu bowiem kwestia ochrony interesów właściciela lub posiadacza zabytku, któremu winno zapewnić się możliwość sprawowania nad nim efektywnej opieki. W tym przypadku prawny obowiązek opieki nad zabytkiem kształtuje interes prawny do udziału w postępowaniach administracyjnych, których rozstrzygnięcie mogłoby ingerować w zakres lub sposób sprawowania opieki, w szczególności poprzez utrudnienie lub uniemożliwienie zachowania zabytku w jak najlepszym stanie. Biorąc pod uwagę istniejącą słabość w kształtowaniu polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego (przede wszystkim obejmującą niewielkie obszary pokryte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego), tym większe znaczenie należy przyznać art. 5 u.o.z.o.z. jako podstawie prawnej służącej zabezpieczeniu interesu prawnego dysponenta zabytku, jak również służącej zagwarantowaniu ładu przestrzennego na obszarze znajdującym się w sąsiedztwie zabytku.

Strona przedmiotowa. Zabytek jako przedmiot opieki

Charakterystyka prawnej opieki nad zabytkami wymaga dokonania stosownej analizy przedmiotu, którego ona dotyczy. Czynności noszące miano opieki skierowane są bowiem wobec rodzajowo określonego obiektu. Znamienne jest to, iż o ile na samą opiekę składają się różnorodne działania podejmowane przez odrębne podmioty, o tyle adresat tych działań w każdym przypadku pozostaje ten sam – zabytek.

O tym, że przedmiotem opieki jest zabytek, świadczy przede wszystkim treść art. 5 i 6 u.o.z.o.z. Pierwszy z wymienionych przepisów wyznacza zakres czynności, do realizacji których zobowiązany jest właściciel lub posiadacz zabytku w ramach sprawowania nad nim opieki. Art. 6 u.o.z.o.z. wskazuje z kolei, iż ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, wymienione w przykładowy sposób zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. Oba przywołane przepisy ustawy sprawowanie opieki odnoszą do zabytku jako takiego, nie zaś do zabytku objętego

określoną formą ochrony (np. wpisem do rejestru zabytków) albo ujętego w ewidencji zabytków. W związku z tym opiece w sensie prawnym podlegają zabytki, czyli obiekty spełniające definicję legalną, określoną w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. W świetle niniejszego przepisu zabytek stanowi nieruchomość lub rzecz ruchoma (ich części lub zespoły), będąca dziełem człowieka lub związana z jego działalnością i stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, której zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Przywołując definicję zabytku, należy podkreślić, że na gruncie obecnej regulacji ustawodawca zrezygnował z zastosowania kryterium formalnego, przewidującego, że o uznaniu danego obiektu za zabytek przesądza wpisanie go do rejestru zabytków mocą decyzji właściwego organu administracji publicznej. Takie kryterium obowiązywało na gruncie u.o.d.k., gdzie, zgodnie z art. 4, ochronie prawnej, przewidzianej w przepisach ustawy, podlegały następujące dobra kultury, zwane w ustawie „zabytkami”:

1. wpisane do rejestru zabytków;
2. wchodzące w skład muzeów, bibliotek lub archiwów publicznych;
3. inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty.

Obowiązywanie przez ponad 40 lat poprzedniego stanu prawnego spowodowało, że w potocznym rozumieniu utarło się przeświadczenie, że za zabytek uznaje się wyłącznie obiekty wpisane do rejestru zabytków. W obecnym stanie prawnym wystarczy jednak tylko spełnianie przesłanek z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. by dany przedmiot móc uznać za zabytek. Wpis do rejestru, będący wcześniej konstytutywną przesłanką uzyskania statusu zabytku, teraz, zgodnie z art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z., stanowi wyłącznie jedną z form jego ochrony.

Tak więc na podstawie u.o.z.o.z. można wyróżnić dwa rodzaje zabytków:

- zabytki, które zostały wpisane do rejestru zabytków na skutek decyzji właściwego WKZ,
- zabytki nie wpisane do rejestru zabytków.

Decyzja o zniesieniu kryterium formalnego jako przesłanki koniecznej w uznaniu danego obiektu za zabytek ma istotne znaczenie dla całego systemu ochrony zabytków w prawie polskim. Wraz z redefinicją pojęcia zabytku nastąpiła istotna zmiana w zakresie przedmiotowym – niektóre obiekty nie posiadające do 2003 roku statusu zabytku dziś mogą już być za niego

uznane, co niesie za sobą szereg doniosłych konsekwencji prawnych.

Należy zauważyć, że sytuacja prawna właściciela bądź posiadacza zabytku różni się zasadniczo od sytuacji prawnej właściciela bądź posiadacza przedmiotu nie będącego zabytkiem. Zabytek jako przedmiot prawa własności (posiadania) niesie bowiem za sobą szereg prawnych ograniczeń w stosunku do każdego właściciela (posiadacza), przede wszystkim zawężając zakres możliwych zachowań wobec własnej rzeczy. Ponadto kreuje on dodatkowe obowiązki po stronie właściciela (posiadacza), którym jest on zobowiązany czynić zadość. W zamian za to otrzymuje pewne przywileje, których właściciele rzeczy nie będących zabytkiem są pozbawieni. To wszystko powoduje, że określenie, czy dany przedmiot jest zabytkiem, czy nie, ma bardzo duże znaczenie. W kontekście obowiązującej definicji zabytku oraz zrezygnowania z kryterium formalnego (wymogu wpisu do rejestru) ustalenie tego może niejednokrotnie nastroczać kłopoty. Sama definicja zabytku pełna jest wyrażen nieostrych i niejednoznacznych. Największą trudność interpretacyjną dotyczy oceny istnienia wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, która z natury rzeczy nosi cechy subiektywności. Występowanie tych wartości jest konieczną przesłanką dla ustalenia istnienia interesu społecznego w zachowaniu danego obiektu, *ergo*, roztoczenia nad nim ochrony prawnej. W praktyce funkcjonuje także spór dotyczący tego, co stanowi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia²⁶. Brak wyraźnej cezurę czasowej stanowi furtkę do dokonywania swobodnej interpretacji tego pojęcia i, przez to, do niejednoznaczności i sprzeczności w jego rozumieniu. Niejednolita praktyka administracji konserwatorskiej nie daje jak dotąd podstaw do stworzenia powszechnej wykładni tego terminu.

Uniezależnienie od konieczności dokonania wpisu do rejestru przyczynia się również do zrelatywizowania pojęcia zabytku. Poprzedni stan prawny ujmował rzecz w znacznie bardziej obiektywny sposób: nieobecność danego obiektu w rejestrze oznaczała, że nie jest on zabytkiem. Dziś natomiast fakt, że obiektu nie ma w rejestrze, jeszcze o braku statusu zabytku nie przesądza. Z tego powodu niektórzy właściciele (posiadacze) obiektu, który odpowiada definicji zabytku, a nie jest ujęty w rejestrze, mogą nie zdawać

sobie sprawy z tego, że przedmiotem ich własności (posiadania) jest zabytek. Nie można wszakże wymagać od podmiotów prawa powszechnej znajomości nauk humanistycznych, takich jak historia, historia sztuki czy zabytkoznawstwo, by w ten sposób były one świadome wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, reprezentowanej przez dany obiekt. Z kolei nawet posiadanie tego rodzaju wiedzy nie daje od razu odpowiedzi, czy dany przedmiot jest zabytkiem, gdyż ustalenie tego co do zasady winno być poprzedzone wnikliwymi badaniami. Ponadto nie powinno się nakładać generalnego obowiązku sprawdzania czy też podejrzenia, że posiadana rzecz jest zabytkiem²⁷.

Tak sformułowana definicja legalna zabytku rodzi po stronie właściciela (posiadacza) niepewność prawną, gdyż nieraz nie jest on w stanie zorientować się w swojej sytuacji prawnej i wiedzieć o przyznanym mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, a także przewidzieć negatywnych konsekwencji prawnych swych zachowań. W praktyce dochodzić może do sytuacji, w której podmioty nieświadome zabytkowego charakteru swej własności nie będą respektować zakazów i nakazów, jakie nakłada na nie obowiązujące prawo. Skutkiem zaś tego może być nieumyślne spowodowanie szkód na zabytku, pociągających za sobą częściową, a nawet całkowitą utratę przezeń wartości zabytkowych.

Brak świadomości o tym, że przedmiot własności (posiadania) stanowi zabytek nie zwalnia jednak z odpowiedzialności karnej w razie naruszenia lub niedopełnienia prawnych obowiązków. Zawarte w u.o.z.o.z. przepisy karne penalizują bowiem określone zachowania względem zabytku, niezależnie od tego, czy został on wpisany do rejestru, czy nie. I tak, zgodnie art. 110 u.o.z.o.z., właściciel lub posiadacz zabytku, który nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny²⁸. Ponadto w niektórych przypadkach niewywiązanie się przez właściciela lub posiadacza zabytku z obowiązku sprawowania nad nim opieki może wypełnić znamiona czynu zabronionego określonego w art. 108 u.o.z.o.z., to jest przestępstwa zniszczenia lub uszkodzenia zabytku²⁹. Istotne znaczenie przy interpretacji wskazanych wyżej przepisów karnych ma sposób określenia przedmiotu czynności wykonawczej. W ustawie przewidziano bowiem, iż dobro

chronione stanowić będzie zabytek, czyli – jak już wskazano wcześniej – obiekt spełniający definicję z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

W przypadku tych właśnie obiektów znamienne jest też to, że zostały one w znacznie szerszym zakresie objęte ochroną prawnokarną niż ochroną prawnoadministracyjną. O ile ustawodawca określone obowiązki po stronie właściciela przewidział już względem obiektu spełniającego definicję zabytku, a realizację tych obowiązków nakazał pod groźbą zastosowania sankcji karnych, o tyle nie wyposażył organów ochrony zabytków w odpowiednie środki administracyjnoprawne umożliwiające nakazanie właściwej realizacji tych obowiązków. Zgodnie z tym właściciel zabytku zobowiązany jest do prowadzenia względem zabytku określonych działań (np. prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku), aczkolwiek realizacja tych działań pozostaje poza kontrolą konserwatora zabytków, który pozwolenie na prowadzenie tych prac lub robót może udzielić jedynie w przypadku zabytków wpisanych do rejestru, nie zaś w przypadku tych, które nie są objęte żadną formą ochrony. Mamy tu więc do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której wobec nie podlegającego żadnej formie ochrony zabytku, organ administracji konserwatorskiej nie ma uprawnienia, by nakazać dysponentowi zabytku określone działania lub zaniechania względem niego, ani też nie może skorzystać ze środków nadzoru konserwatorskiego. Jednocześnie w przypadku naruszenia zasad opieki nad zabytkiem (np. zniszczenia lub uszkodzenia zabytku) ten sam organ może działać na rzecz poniesienia przez zobowiązanego odpowiedzialności karnej za dane działanie lub zaniechanie.

W związku z powyższym opieka nad zabytkami – w odniesieniu do obiektów nie objętych formą ochrony, stanowi w rzeczywistości wyłącznie pewną deklarację, zgodnie z którą dla przyszłych pokoleń zachowane powinny zostać wszystkie materialne świadectwa posiadające wartość zabytkową. Opieka nad tymi składnikami dziedzictwa odbywać ma się zasadniczo poza sferą zainteresowania administracji konserwatorskiej, która dopóki danego zabytku nie wpisze do rejestru (lub chociażby ujmie w ewidencji zabytków), dopóty ma bardzo ograniczone pole działania w sferze stosowania środków władczej ingerencji. Jednocześnie możliwość egzekwowania przez administrację

konserwatorską wykonywania obowiązków z art. 5 u.o.z.o.z. w praktyce ogranicza się wyłącznie do obiektów już rozpoznanych, a nie tych, o których istnieniu administracja nie wie. Zabytki spełniające definicję z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. z natury rzeczy należą do tej drugiej kategorii. Czekają one na rozpoznanie, po to by po jego dokonaniu mogły zostać ujęte w ewidencji zabytków lub ewentualnie objęte ochroną poprzez wpis do rejestru. Do tego momentu zabytki te, nie funkcjonując w świadomości zarówno organów ochrony zabytków, jak i ich dysponentów, podlegają ochronie i opiece wyłącznie w wymiarze abstrakcyjnym. Objęcie opieką obiektów spełniających jedynie legalną definicję zabytków niesie za sobą szereg komplikacji teoretycznych i praktycznych, wobec czego *de lege ferenda* zasadny wydaje się powrót do rozwiązań funkcjonujących uprzednio na gruncie u.o.d.k.

Opieka nad zabytkiem a ochrona zabytku

Dla właściwego zrozumienia pojęcia opieki nad zabytkiem jest wskazane porównanie go do terminu ochrony zabytku, ze zwróceniem uwagi na istniejące między nimi podobieństwa i różnice. W u.o.z.o.z. po raz pierwszy zastosowano zarówno pojęcie ochrony zabytku, jak i pojęcie opieki nad zabytkami. Definiując te instytucje ustawodawca wyposażył je w samodzielną treść normatywną i nadał im szczególną rangę, o czym świadczy chociażby tytuł ustawy. Wyodrębnienie prawnej ochrony zabytku i prawnej opieki nad zabytkami stanowi fundament, na którym zbudowany jest cały system prawny dotyczący zabytków.

Zgodnie z art. 4 u.o.z.o.z., ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

1. zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
2. zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
3. udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
4. przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
5. kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;

6. uwzględnianie zasad ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Przytoczony przepis określa tylko generalne zasady ochrony zabytków, których uszczegółowienie następuje w dalszych artykułach ustawy. W szerokim znaczeniu ochronę prawną stanowią „wynikające z prawa działania władcze umożliwiające stosowanie instrumentów nakazowych, środków przymusu, a także systemu zachęt – głównie materialnych”³⁰. Adresatem norm są organy administracji publicznej, a ich główne zadanie stanowi realizacja interesu społecznego, polegającego na trwałym zachowaniu zabytków. Dla jego realizacji organy administracji publicznej zostały z mocy prawa wyposażone w określone środki władczej ingerencji. Podstawową różnicę między opieką nad zabytkiem a jego ochroną stanowi więc wyznaczenie adresata oraz określenie jego praw i obowiązków. Obowiązki związane z opieką nad zabytkiem w ujęciu ścisłym skierowane są wobec jego właściciela lub posiadacza, podczas gdy ochrona zabytków znajduje się w gestii administracji publicznej. Sytuacja prawna właściciela (posiadacza) zabytku polega na tym, iż ciąży na nim szereg obowiązków, których wykonanie zabezpieczone jest określonymi prawnymi sankcjami. Organ administracji publicznej z jednej strony posiada nadane mu przez prawo kompetencje, z drugiej jednak zobowiązany do korzystania ze swoich uprawnień, jeżeli wymaga tego ochrona interesu społecznego.

Wśród wymienionych w art. 4 u.o.z.o.z. działań możemy wyróżnić te, które mają charakter prewencyjny. Należą do nich: udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę oraz kontrola stanu zachowania i przeznaczenia zabytków. Odzwierciedleniem tych zadań są działania faktyczne, wchodzące w zakres obowiązków właściciela (posiadacza) zabytku w ramach sprawowania opieki (prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenie i utrzymanie go oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystanie z niego w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości). Łączne realizowanie zadań przez administrację państwową oraz właściciela (posiadacza) zabytku prowadzić ma do wspólnego celu, jakim jest jego trwałe zachowanie. O ile cel jest wspólny, to

działania prowadzące do jego osiągnięcia są różne. Dysponent zabytku ma obowiązek dokonywania na swój koszt określonych czynności faktycznych i to na nim spoczywa ciężar zapewnienia trwałego zachowania wartości obiektu. Organy administracji publicznej nie sprawują bowiem opieki i nie zastępują właściciela (posiadacza) przy realizacji jego obowiązków. Zadaniem ich jest kontrolowanie i nadzorowanie działań zobowiązanego do opieki nad zabytkiem. Przyznanie organom administracji publicznej uprawnień o charakterze prewencyjnym ma na celu ochronę zabytku przed takimi działaniami właściciela (posiadacza), które są niepożądane z punktu widzenia interesu społecznego³¹. Rzeczywistym celem ochrony jest więc usprawnienie opieki, skierowanie jej na właściwe tory. Między tymi dwoma instytucjami zachodzi taka zależność, że im lepiej właściciel (posiadacz) zabytku wywiązuje się ze swoich obowiązków, tym mniejsza jest potrzeba prawnej ingerencji ze strony organów administracji publicznej. Konieczność podjęcia określonych działań prewencyjnych aktualizuje się dopiero w przypadku wystąpienia zagrożenia wobec obiektu.

Z drugiej jednak strony, wówczas gdy mamy do czynienia z zabytkiem objętym formą ochrony, powstanie relacji na styku ochrony zabytków i opieki nad nimi wydaje się nieuniknione. Zderzenie pomiędzy ochroną zabytków a opieką nad zabytkami następuje wtedy, gdy mamy do czynienia z aktywnością właściciela (posiadacza), polegającą na dokonywaniu określonych działań faktycznych przy obiekcie, z którymi sprzężone są uprawnienia władcze organów administracji publicznej. Konsekwencją wskazanych wyżej działań przy zabytku jest ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego, którego stronami są właściciel (posiadacz) zabytku oraz organ administracji konserwatorskiej. Do jego powstania dochodzić będzie za każdym razem, gdy właściciel wykaże wolę przeprowadzenia określonych działań przy zabytku (np. zagospodarowania go, prowadzenia przy nim badań, prac i robót czy też podejmowania względem niego innych działań). Biorąc jednak pod uwagę spoczywające na właścicielu (posiadaczu) obowiązki określone w art. 5 u.o.z.o.z., konieczność prowadzenia przezeń określonych prac przy zabytku jest uniezależniona od jego woli. Właściciel (posiadacz), czyniąc zadość obowiązkowi opieki, ma za zadanie dokonać określonych działań faktycznych, polegających na prowadzeniu

prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz zabezpieczeniu i utrzymaniu go oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Jednocześnie możliwość przeprowadzenia wymienionych działań, w sytuacji gdy zabytek wpisany jest do rejestru, uzależniona jest od uprzedniego uzyskania pozwolenia ze strony właściwego organu administracji konserwatorskiej. Zgodnie z tym, już w ramach wykonywania obowiązków wynikających z mocy prawa, działania zobowiązanego do opieki nad zabytkiem podlegają ingerencji ze strony organów ochrony zabytków. Wskazana tu sfera bezpośredniego przenikania się zagadnień związanych z ochroną zabytków i opieką nad nimi znajduje swoje odzwierciedlenie rozdziale w 3. u.o.z.o.z. Na gruncie przepisów w nim zawartych następuje skonkretyzowanie obowiązków spoczywających na właścicielu zabytku oraz uprawnień przyznanych organom administracji publicznej.

Do głównych elementów łączących instytucję opieki nad zabytkiem i instytucję jego ochrony należą wspólny przedmiot ochrony i opieki oraz wspólny cel im przyświecający. Prawa i obowiązki zarówno właściciela (posiadacza), jak i organu administracji publicznej związane są z konkretnym zabytkiem. Jeżeli więc dana rzecz uznana zostaje za zabytek, to automatycznie po obu tych stronach powstają określone prawa i obowiązki.

O tożsamości przedmiotu ochrony i opieki przesądza treść art. 6 u.o.z.o.z., który stwierdza, iż ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. Sformułowanie „bez względu na stan zachowania” ma bardzo istotne znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego obowiązku ochrony i opieki. Zgodnie z tym zły stan techniczny obiektu albo konieczność podjęcia robót budowlanych lub prac konserwatorskich nie oznacza automatycznie, że utracił on status zabytku³². Dopóki dany obiekt posiada wartości zabytkowe (historyczne, artystyczne lub naukowe), tak długo będzie uznany za zabytek, niezależnie od kondycji, w jakiej aktualnie się znajduje.

W przypadku działań wynikających z ochrony i z opieki możliwość ich realizowania uzależniona jest od właściwego rozpoznania przedmiotu. Zarówno właściciel (posiadacz), jak i organy administracji publicznej nie są w stanie wykonywać swych obowiązków, jeżeli nie wiedzą o ich istnieniu. Właściwie

zidentyfikowane są takie zabytki, które zostały wpisane do rejestru, względnie ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Tylko one „poddane są władztwu administracyjnemu i tylko w stosunku do nich można mówić o ochronie prawnej, z której wynikają po stronie władzy publicznej obowiązki, takie jak zapewnienie opiece nad nimi właściwych warunków organizacyjnych, prawnych, finansowych, technicznych i użytkowych”³³.

Prawna regulacja opieki nad zabytkiem i jego ochrony ogniskuje się wokół jednego wspólnego celu, jakim jest jego zachowanie. Do zakresu opieki i ochrony wchodzi odmiennie rodzaje działań, które jednakże wzajemnie się uzależniają w przedmiocie, jakim jest zachowanie zabytku dla przyszłych pokoleń³⁴. Opieka generuje ochronę prawną, gdyż „działalność ochronna polega na wskazaniu obiektów jej godnych, dlatego od uzasadnienia jej przesłanek zależy skuteczność opieki”³⁵.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w ramach opieki nad zabytkami

Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty realizujące opiekę nad zabytkami pełnią podwójną rolę. Z jednej strony jako właściciele bądź zarządcy zabytków zobowiązane są do sprawowania nad nimi opieki, z drugiej zaś opieka nad zabytkami należy również do zadań publicznych, do realizowania których jednostki samorządu terytorialnego są powołane.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą być właścicielami zabytków, jako że na mocy art. 165 Konstytucji RP przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 u.o.z.o.z. zobowiązana jest do sprawowania opieki nad zabytkiem. Ustawa ta nie określa szczególnego reżimu prawnego dotyczącego sprawowania opieki nad zabytkiem w sytuacji, gdy jego właścicielem lub posiadaczem jest jednostka samorządu terytorialnego. Jej zobowiązanie do sprawowania opieki podkreśla ponadto art. 71 ust. 2 u.o.z.o.z., w świetle którego sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego jednostka samorządu terytorialnego posiada tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego,

trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, jest zadaniem własnym tej jednostki. Uznanie, iż sprawowanie opieki nad zabytkiem jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że zadania te realizowane są przez nią z własnych dochodów, samodzielnie, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁶. Sprawowanie opieki nad zabytkiem, do którego jednostka samorządu terytorialnego posiada tytuł prawny jest jej zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym, co oznacza, iż nie może się ona od niego uchylić³⁷. Na zasadach przewidzianych w art. 73 u.o.z.o.z. jednostka samorządu terytorialnego będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym obiekcie.

Jednostki samorządu terytorialnego powołane są do wykonywania określonych prawem zadań publicznych. Na gruncie art. 163 Konstytucji RP samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie kompetencji w sprawach z zakresu wykonywania zadań publicznych, co oznacza, że jego jednostki zobowiązane są do „wykonywania wszelkich zadań, jakimi ustawodawca obarcza administrację publiczną, i ponoszenia odpowiedzialności za ich realizację, chyba że dana pula zadań publicznych jest wyraźnie przydzielona przez Konstytucję i ustawy do wykonania organom innych władz publicznych”³⁸.

Do zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego należą także określone działania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁹ do zadań własnych gminy w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należą sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Również na samorząd powiatowy i wojewódzki nałożone zostały zadania publiczne dotyczące ochrony zabytków i opieki nad zabytkami⁴⁰. Określenie, że sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami stanowią zbiorową potrzebę wspólnoty lokalnej oznacza, że potrzeba realizowania ochrony zabytków i opieki nad nimi ma charakter powszechny lub dominujący w danej społeczności, a organy samorządu zobowiązane są do urzeczywistnienia tych zapotrzebowań w sposób realny, a nie tylko potencjalny⁴¹.

Przepisy u.o.z.o.z. przyznają jednostkom samorządu terytorialnego określone zadania zarówno w ramach ochrony zabytków, jak i opieki nad zabytkami. Z punktu widzenia ochrony zabytków kompetencje władzy samorządowej skupiają się głównie na możliwości zastosowania dwóch spośród czterech form ich ochrony, tj. tworzenia parków kulturowych oraz ustalenia stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Oprócz tego, na gruncie art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z. przewidziano możliwość tworzenia samorządowej służby ochrony zabytków, która to wykonywać ma na obszarze danej jednostki terytorialnej część z zadań z zakresu ochrony zabytków przynależnych WKZ. Na podstawie powyższego przepisu w ostatnich latach podpisanych zostało wiele porozumień o przekazaniu kompetencji na rzecz samorządów, w ramach których za ich realizację odpowiada, w zależności od charakteru danego porozumienia, miejski bądź powiatowy konserwator zabytków⁴². Biorąc powyższe pod uwagę, z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w określone narzędzia umożliwiające kształtowanie ochrony zabytków oraz ingerencję w prawa właściciela (posiadacza) zabytku w imię realizowanego interesu publicznego polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Z drugiej strony wątpliwości budzi fakt skupiania jednym ręką zarówno zadań z zakresu opieki nad zabytkami, jak i ich ochrony. W przypadku ustanowienia gminnego (powiatowego) konserwatora zabytków powstaje sytuacja, w której dana jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do opieki nad należącymi do niej zabytkami i jednocześnie sprawuje nadzór nad prawidłowym wykonywaniem przez samą siebie tego obowiązku. Powyższe rodzi uzasadnione obawy o niezależność samorządowego konserwatora zabytków w zakresie podejmowanych rozstrzygnięć wobec zabytków stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji także obawy dotyczące właściwego wywiązywania przez nią z prawnego obowiązku opieki nad zabytkami.

Przechodząc na grunt opieki nad zabytkami, należy zauważyć, iż jednym z najistotniejszych zadań gminy, znajdującym się na styku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jest tworzenie i prowadzenie ewidencji zabytków. W świetle art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną

ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy⁴³.

Ewidencja zabytków przez lata nie miała prawnej doniosłości, służąc organom ochrony zabytków przede wszystkim jako baza wiedzy o zasobie zabytkowym. Jednakże wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw⁴⁴ prawny status ewidencji zabytków uległ zasadniczej zmianie. W wyniku nowelizacji ustawy zyskała ona kluczową funkcję w prawnym systemie ochrony zabytków, stając się nową, choć nie wymienioną bezpośrednio w katalogu z art. 7 u.o.z.o.z., formą ochrony zabytków⁴⁵. W ramach tego ujęcie obiektu w gminnej ewidencji zabytków zaczęło wywoływać skutki prawne, związane z powstaniem po stronie właściciela lub posiadacza zabytku określonych obowiązków, zbliżonych do tych, jakie dotąd powstawały wraz z wpisem obiektu do rejestru zabytków. Obowiązki te w głównej mierze dotyczą wymogu dokonywania uzgodnień z WKZ w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia na budowę (w tym i na rozbiórkę obiektu), decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i innych⁴⁶. Co zastanawiające, przepisy ustanawiające te wymogi nie znalazły się w u.o.z.o.z. lecz w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁷ oraz Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸. W art. 6 nowelizacji u.o.z.o.z. określone zostały terminy, w których założone mają być ewidencje zabytków na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym. W myśl tego przepisu w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 5 czerwca 2013 r.) Generalny Konserwator Zabytków i wojewódzcy konserwatorzy zabytków mieli założyć odpowiednio krajową i wojewódzką ewidencję zabytków, z kolei w terminie dwóch lat od dnia przekazania przez WKZ wykazu zabytków, o którym mowa w art. 7, wójt (burmistrz, prezydent miasta) założy gminną ewidencję zabytków. Zgodnie z treścią art. 7, w związku z art. 8 nowelizacji u.o.z.o.z. do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków wspomniane wcześniej uzgodnienia z WKZ następowały w odniesieniu do zabytków znajdujących się w tak zwanym wykazie⁴⁹, który WKZ miał obowiązek przekazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i staroście najpóźniej do dnia 4 grudnia 2010 roku.

Nie zagłębiając się w problematykę gminnej ewidencji zabytków jako *quasi* formy ochrony zabytków⁵⁰, należy zwrócić uwagę na jej pierwotny i wciąż aktualny charakter związany z realizacją zadań z zakresu opieki nad nimi. Ewidencja zabytków od chwili powstania ma bowiem przede wszystkim wymiar informacyjny, dzięki niej możliwe jest określenie zasobu zabytkowego znajdującego się na terenie danej jednostki administracyjnej – gminy, województwa lub całego kraju. Jej znaczenie dla funkcjonowania opieki nad zabytkami jest szczególnie istotne, jako że opiece podlegać mogą jedynie obiekty rozpoznane. Nie wszystkie zabytki wymagają ochrony poprzez wpis do rejestru, lecz wszystkie winny być ewidencjonowane, tak by podmioty realizujące zadania w ramach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zdawały sobie sprawę z ich istnienia i mogły względem nich realizować określone działania. W wielu przypadkach stworzenie karty ewidencyjnej dla danego zabytku jest przepustką do późniejszego wpisania go do rejestru zabytków.

Ewidencja zabytków służy realizacji najważniejszego zadania jednostek samorządu terytorialnego w ramach opieki nad zabytkami, tj. sporządzania programów opieki nad zabytkami. Na mocy art. 87 ust. 1 u.o.z.o.z. zarząd województwa, powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat odpowiednio wojewódzki, powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami. Programy te mają na celu, w szczególności:

1. włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;
2. uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej;
3. zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania;
4. wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego;
5. podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;

6. określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków;
7. podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami.

Organami właściwymi do przyjęcia wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu opieki nad zabytkami są odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu i rada gminy, a za ich realizację odpowiedzialne są organy wykonawcze: zarząd województwa, powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁵¹. Programy opieki przyjmowane są po uzyskaniu opinii WKZ (art. 87 ust. 3 u.o.z.o.z.).

Przechodząc na grunt prawnego statusu programów opieki nad zabytkami, należy zauważyć, iż nie mają one statusu aktów prawa miejscowego, przez co nie mogą stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć władczych względem jednostek spoza aparatu administracji publicznej⁵². Uchwalenie takich programów jest obligatoryjne dla jednostek samorządu terytorialnego, z tym jednak, że u.o.z.o.z. nie wskazuje konkretnego terminu, do którego programy te powinny zostać przyjęte. W tej sytuacji nie dziwi fakt, że programy opieki nad zabytkami do tej pory nie zostały opracowane w wielu jednostkach samorządu terytorialnego. Jednocześnie na gruncie funkcjonujących programów widoczne są istotne rozbieżności co do ich zawartości, zarówno jeśli chodzi o ich formę, jak i treści merytoryczne. Kluczowy jest tu problem przeniesienia i uwzględnienia na gruncie konkretnego dokumentu programowego ogólnych celów programu opieki nad zabytkami wymienionych w art. 87 u.o.z.o.z. W dużej mierze winne temu są przepisy samej ustawy, które w niewystarczający sposób określają treść i procedurę przygotowania programów opieki jednostek samorządu terytorialnego⁵³. Poza wskazaniem celów programów opieki nad zabytkami w ustawie brak bowiem przepisów uszczegóławiających zasady i sposób ich tworzenia.

Próbie wypełnienia luki w kwestii określenia metod i sposobu tworzenia gminnych programów opieki nad zabytkami podjął Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (obecnie: Narodowy Instytut Dziedzictwa), sporządzając w 2010 roku poradnik metodyczny do sporządzania tych programów⁵⁴. Opracowanie to zawiera katalog zagadnień, które

należy ująć w ramach programu, precyzując przy tym, jakie istotne informacje i dane powinny znajdować się w poszczególnych częściach składowych dokumentu⁵⁵. Stanowi więc ono punkt wyjścia do opracowania poszczególnych programów opieki nad zabytkami, przyczyniając się zarazem do stopniowej unifikacji i osiągnięcia spójności pomiędzy programami na poziomie województw i kraju. Gminne programy opracowane według jednej metody i o zbliżonej zawartości mogą być analizowane na podstawie jednakowych kryteriów, co ułatwi jednostkom samorządu terytorialnego kształtowanie jednolitej polityki w sferze ochrony i opieki nad zabytkami. Poradnik nie narzuca jednak żadnych obligatoryjnych rozwiązań, będąc wyłącznie zbiorem rekomendacji, wobec czego może być indywidualnie modyfikowany lub rozszerzany w zależności od specyfiki danego obszaru lub lokalnych uwarunkowań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego.

Analizując obecnie sporządzane gminne programy opieki nad zabytkami, można zauważyć, że zaproponowana przez KOBiDZ formuła jest coraz chętniej stosowana, wobec czego wiele z nich opartych jest na zbliżonej do siebie konstrukcji. Tego samego nie można jednak powiedzieć o ich zawartości merytorycznej. Poszczególne programy potrafią się znacząco różnić co do swej objętości (począwszy od najbardziej zwięzłych, około dziesięciostronicowych, po najbardziej rozbudowane, przeszło stustronicowe), przy czym rozbieżności te niekoniecznie są uwarunkowane wielkością gminy, tudzież ilością posiadanego zasobu zabytkowego. Duża objętość programu nie raz wynika z mnożenia kontekstów, bądź też z nazbyt głębokiej analizy aspektów o drugorzędym w sumie znaczeniu dla całego programu (np. poszerzonej analizy historycznej gminy, nadmiernego skupienia się na opisie uwarunkowań zewnętrznych ochrony dziedzictwa kulturowego). Jednocześnie gminne programy opieki nad zabytkami nie zawsze w należyty sposób odnoszą się do najistotniejszych elementów, przesądzających o ich znaczeniu jako aktu polityki na szczeblu lokalnym. Lapidarne ujęcie kwestii analizy szans i zagrożeń, brak szczegółowego określenia działań do zrealizowania, ich harmonogramu, źródeł ich finansowania albo metod weryfikacji to nie raz występujące wady skutkujące ułomnością całego programu.

Zgodnie z myślą opracowanego przez KOBiDZ poradnika metodycznego należy zaznaczyć, że opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie powinno być traktowane wyłącznie w kategoriach wypełnienia jednego z wielu ustawowych obowiązków. Autorzy poradnika trafnie zauważają, że programy te służą nie tylko poprawie stanu zachowania zabytków, lecz pełnią także ważną rolę społeczną i stanowią istotny czynnik rozwoju gminy, w efekcie przynosząc społeczności lokalnej szereg korzyści.

Korzyści związane z ochroną i opieką nad dziedzictwem kulturowym mają dwojaki charakter – niematerialny i materialny. Pierwsze z nich mają przede wszystkim wymiar społeczny, a ich bezpośrednimi beneficjentami są sami mieszkańcy, którzy wykorzystują środowisko kulturalne dla zaspakajania swoich potrzeb, aspiracji albo organizacji wolnego czasu⁵⁶. Jednocześnie ma ono znaczący wpływ na integrację członków lokalnej społeczności oraz tworzenie więzi i poczucia przynależności do grupy. Tym, co łączy członków wspólnoty jest bowiem wspólna tradycja i zbiorowa pamięć o wydarzeniach z przeszłości, integrująca ludzi zamieszkujących dane terytorium⁵⁷. Z drugiej strony własna tożsamość kulturowa i historyczna pozwala odróżniać się od innych społeczności lokalnych, mających odmienną historię i tradycje. „To, co jest godnym zachowania dla przyszłych pokoleń dokumentem wspólnej historii i kultury dla jednej wspólnoty, wcale nie musi być dla innej. Ów zabytkowy przedmiot będzie bowiem jej pamiątką, jej dziedzictwem, będzie świadectwem jej tradycji i kultury”⁵⁸.

Właściwie zarządzane dziedzictwem kulturowym poprzez otaczanie opieką i eksponowanie jego wartości tworzy wysoką jakość życia i ma istotny wpływ na kreowanie pozytywnego i interesującego wizerunku służącego promocji danej wspólnoty lub regionu. Jak zauważa M. Smoleń, w kontekście rozwoju współczesnych miast „najistotniejszym jest dążenie do stałego podnoszenia jakości życia ich mieszkańców – rozumianej jako kombinacja czynników społecznych i ekonomicznych, która sprawia, że miejsce staje się na tyle atrakcyjne, żeby w nim mieszkać i pracować”⁵⁹. Atrakcyjność i pozytywny wizerunek danego ośrodka decyduje także o materialnych korzyściach dla społeczności lokalnej. To naturalne i oczywiste, że miejscowości, w których znajdują się cenne obiekty

zabytkowe, są atrakcjami turystycznymi. Rozwój turystyki sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, przede wszystkim w ramach działalności usługowej. To z kolei prowadzi nie tylko do wzrostu zamożności jednostki samorządu terytorialnego, ale także mieszkańców. Turystyczny walor ośrodków bogatych w zabytki nie jest przy tym jedynym, który wiąże się z rzeczywistymi korzyściami ekonomicznymi. Trzecią, obok mieszkańców i turystów grupą, na poczynania której wpływa środowisko kulturalne, są inwestorzy. We współcześnie prowadzonych badaniach coraz baczniej obserwuje się znaczenie, jakie ma szeroko rozumiana oferta kulturalna danego obszaru dla podejmowanych decyzji co do lokalizacji inwestycji⁶⁰. To właśnie bogate środowisko kulturalne stanowi specyficzny magnes przyciągający wysoko wykwalifikowane kadry, umożliwiając im identyfikację z miejscem zamieszkania i zapewniając atrakcyjny sposób spędzania czasu wolnego.

Mając na uwadze korzyści, jakie niesie za sobą troska i inwestowanie w dziedzictwo kulturowe, B. Szmygin twierdzi, że samorządy w coraz większym stopniu będą zainteresowane kontrolą nad zabytkowym zasobem i angażowaniem się w ochronę i opiekę nad nim, jako że „regiony, miasta a nawet miasteczka będą poszukiwały swojej odrębności, która nadaje im tożsamość, oraz elementów oryginalnych i charakterystycznych, które będą stanowiły o ich atrakcji turystycznej. Będzie to sprzyjało rozbudzaniu lokalnego zainteresowania dziedzictwem”⁶¹. Obowiązujące przepisy prawne dają solidne podstawy jednostkom samorządu terytorialnego do aktywnego uczestnictwa w sprawach dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jednakże wciąż to od nich samych zależy, w jakim stopniu zaangażują się one w ten proces.

Działalność instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami oraz muzeów

W realizowaną przez podmioty publiczne urzędową opiekę nad zabytkami zaangażowane są instytucje kultury wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami. Podmioty te zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 5 u.o.z.o.z., w myśl którego stanowią one instytucję kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu

działalności kulturalnej, której celem statutowym jest sprawowanie opieki nad zabytkami⁶².

Szczególne znaczenie tych instytucji wiąże się z tym, że realizacja zadań w ramach opieki nad zabytkami stanowi istotę ich działania, w odróżnieniu od administracji konserwatorskiej, aktywnej przede wszystkim w sferze ochrony zabytków i zajmującej się sprawami opieki w dość ograniczonym wymiarze. Charakterystyczne jest także umiejscowienie instytucji kultury w systemie ochrony zabytków – znajdują się one niejako w pół drogi pomiędzy organami ochrony zabytków a właścicielami lub posiadaczami zabytków. Z jednej strony stanowią one merytoryczne zaplecze dla organów ochrony zabytków, wspierając i uzupełniając ich działalność, podczas gdy z drugiej strony nastawione są na podejmowanie współpracy z dysponentami zabytków oraz na edukację i promocję dziedzictwa kulturowego.

Aktualnie status instytucji kultury wyspecjalizowanej w opiece nad zabytkami mają dwie instytucje – Narodowy Instytut Dziedzictwa oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

Narodowy Instytut Dziedzictwa, działający pod obecną nazwą od początku 2011 roku⁶³, jest następcą prawnym i kontynuatorem kilku instytucji, które na przestrzeni lat prowadziły działania w zakresie opieki nad zabytkami⁶⁴. Do głównych zadań statutowych NID należy gromadzenie i upowszechnianie wiedzy o dziedzictwie, wyznaczanie i upowszechnianie standardów ochrony i konserwacji zabytków oraz kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości i zachowania dziedzictwa kulturowego. Z punktu widzenia art. 5 u.o.z.o.z. istotne jest to, iż to właśnie NID z ramienia władzy publicznej odpowiedzialny jest za prowadzenie naukowego badania i dokumentowania zabytków oraz popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytkach oraz ich znaczenia dla historii i kultury. Tradycyjne działania prowadzone na polu dokumentacji i ewidencjonowania zabytków uzupełniane są obecnie o nowe narzędzia i rozwiązania służące upowszechnieniu i ułatwieniu dostępu do informacji dotyczących składników dziedzictwa kulturowego⁶⁵.

W ramach edukacji i upowszechniania wiedzy o dziedzictwie kulturowym NID realizuje działania skierowane do różnych grup docelowych. Dla osób zawodowo zajmujących się problematyką ochrony

zabytków prowadzone są szkolenia, konferencje i seminaria, służące wyznaczaniu i upowszechnianiu standardów ochrony i konserwacji zabytków⁶⁶. Z kolei do dysponentów zabytków adresowany jest doroczny konkurs „Zabytek zadbany”, w ramach którego nagradza się tych, którzy wzorowo wywiązują się z obowiązku dbałości i troski o zabytek. Trzecią grupę docelową stanowi ogół społeczeństwa, wobec którego prowadzi się akcje i kampanie mające na celu promocję dziedzictwa kulturowego oraz informowanie o jego znaczeniu i wartościach⁶⁷.

Działalność NID równolegle wspierana i uzupełniana jest przez drugą instytucję kultury wyspecjalizowaną w opiece nad zabytkami – utworzony w 2011 roku Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (dalej: NIMOZ)⁶⁸, który zajmuje się głównie problematyką zabytków ruchomych, w mniejszym zaś stopniu zabytkami nieruchomymi i archeologicznymi. Od początku instytucja ta za główny cel swej działalności przyjęła ochronę muzeów, bibliotek i zabytków przed zewnętrznymi zagrożeniami, w szczególności kradzieżami i pożarami, a także stworzenie i prowadzenie centralnego katalogu skradzionych i zaginionych dóbr kultury⁶⁹. Obecnie, wraz nadaniem nowego statutu⁷⁰, NIMOZ otrzymał nowe cele i zadania. W szczególności należy zwrócić uwagę na statutowe zadania polegające na gromadzeniu i upowszechnianiu wiedzy o muzeach, muzealiach, zbiorach publicznych i obiektach zabytkowych, kształtowania świadomości społecznej w zakresie wartości i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz prowadzenia badań naukowych. Wszystkie one korespondują wprost z działaniami określonymi w art. 5 ust. 1 i 5 u.o.z.o.z. Realizacja tych zadań następuje w wyniku prowadzenia różnych działań, takich jak wydawanie specjalistycznych czasopism „Muzealnictwo” i „Cenne, bezcenne, utracone”, organizacja konkursu na najlepsze wydarzenie muzealne „Sybilla”, wspomaganie procesu digitalizacji w muzeach, a także prowadzenie działalności szkoleniowej i edukacyjnej w zakresie tematyki muzeów i ochrony zabytków.

Osobną kategorię instytucji kultury odpowiedzialnych za sprawowanie opieki nad zabytkami stanowią muzea. W odróżnieniu od NID lub NIMOZ, które w swej działalności wspomagają dysponentów zabytków, muzea zarządzają znaczną częścią zasobu zabytkowego⁷¹, w szczególności zabytkami ruchomymi, choć w ich władaniu znajdują się także zabytki

nieruchome. Gromadzenie i przechowywanie w jednym miejscu dzieł sztuki i zabytków stało u podstaw rozwoju muzealnictwa, służąc nie tylko zachowaniu niezwykle wartościowych obiektów, lecz także ułatwieniu w zdobywaniu najpełniejszej i przystępnej wiedzy o przeszłości, nie tylko przez badaczy i uczonych, ale i przez ogół społeczeństwa⁷². Tradycyjny cel działalności muzeów polegający na gromadzeniu zabytków i sprawowaniu nad nimi pieczy znajduje odzwierciedlenie w zadaniach, wymienionych w art. 2 Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁷³. Opieka nad zabytkami znajdującymi się w muzeum polega w głównej mierze na prowadzeniu ich konserwacji, a także przechowywaniu ich w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo oraz na ich zabezpieczeniu przed zagrożeniami zewnętrznymi (np. pożarem, kradzieżą), a także ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź zaginięciem w związku z przemieszczaniem muzealiów poza teren muzeum. Ponadto muzea zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji posiadanych zbiorów. Należy przy tym podkreślić, iż wśród podmiotów będących dysponentami zabytków muzeom przypisano szczególną rolę. Wyraża się ona tym, że muzea w imieniu społeczeństwa strzegą najcenniejszych składników naszego dziedzictwa, będących źródłem tożsamości narodowej, przez co stają się one w istocie instytucjami zaufania publicznego⁷⁴. Szczególna pozycja muzeów przejawia się także na gruncie prawnym, jako że zabytkami stanowiącymi ich własność zarządzają one w oparciu o własne zasady, które określone zostały w przepisach u.m. dotyczących muzealiów.

Działalność społecznych opiekunów zabytków⁷⁵

Do grona podmiotów realizujących zadania związane z opieką nad zabytkami, oprócz właściciela (posiadacza) zabytku oraz określonych organów administracji publicznej, zalicza się również społecznych opiekunów zabytków. Działalność społecznych opiekunów zabytków ma szczególny charakter, począwszy od motywów jej prowadzenia, na formach jej kształtowania kończąc. Zobowiązanie do sprawowania opieki nad zabytkami istnieje zarówno po stronie właściciela (posiadacza) zabytku, jak i organów administracji publicznej powstaje z mocy przepisów prawa i ma charakter

obligatoryjny, co oznacza, że podmioty te mają prawny obowiązek dokonywania określonych czynności w ramach opieki nad zabytkami. Tymczasem działalność społecznych opiekunów zabytków ma swoje źródło nie na gruncie obowiązującego prawa, lecz w sferze motywacji, którą stanowi zainteresowanie zabytkami, świadomość ich znaczenia i wartości oraz wewnętrzna potrzeba przejmowania się ich losem. Czynniki te powodują chęć prowadzenia określonych działań, mających na celu zachowanie zabytków i utrzymanie ich w jak najlepszym stanie, mimo iż społeczny opiekun nie legitymuje się ani tytułem prawnym do danego zabytku, ani nie jest organem administracji publicznej, na którym to ciąży obowiązek realizowania ochrony zabytków. Tak więc przepisy prawa nie kreują po stronie społecznych opiekunów zabytków obowiązku podejmowania działań przy zabytku, a jedynie określają ramy, w jakich działania te są prowadzone.

Przechodząc na grunt prawnej regulacji społecznej opieki nad zabytkami należy zauważyć, że w pierwszych latach powojennych działalność społeczna na rzecz zabytków była już na tyle widoczna i znacząca, że zwrócono uwagę na potrzebę określenia prawnych zasad jej funkcjonowania. Efektem tego było wydanie przez ministra kultury i sztuki Zarządzenia z dnia 20 grudnia 1954 r. w sprawie społecznych opiekunów zabytków⁷⁶. Od tego momentu zagadnienie społecznej opieki nad zabytkami na trwałe znalazło swe miejsce w przepisach prawnych regulujących kwestie ochrony zabytków⁷⁷.

Obecnie, zgodnie z art. 102 u.o.z.o.z., społeczni opiekunowie zabytków podejmują działania związane z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o nich. Społeczny opiekun zabytków współdziała z WKZ i starostą w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Patrząc od strony podmiotowej, funkcję społecznego opiekuna zabytków pełnić może osoba, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych, nie była karana za przestępstwa popełnione umyślnie oraz posiada wiedzę w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ponadto zadania społecznego opiekuna zabytków może wykonywać również osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Z proceduralnego punktu widzenia, zgodnie z art. 103 u.o.z.o.z., społecznego opiekuna zabytków ustanawia,

na wnioski WKZ, starosta właściwy dla miejsca zamieszkania (siedziby) kandydata na społecznego opiekuna zabytków⁷⁸. Starosta jest także właściwy do cofnięcia, na wnioski WKZ, ustanowienia społecznego opiekuna zabytków, jeżeli ten przestał spełniać wymagania określone w art. 102 ust. 3 u.o.z.o.z. lub niewłaściwie wykonuje swoje zadania⁷⁹.

Na gruncie u.o.z.o.z. zadaniem społecznych opiekunów zabytków jest podejmowanie działań związanych z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechnianie wiedzy o nich. Nie wskazano jednak, co konkretnie wchodzi w przedmiotowy zakres aktywności. W dyspozycji społecznych opiekunów zabytków znajdują się więc wszelkie działania faktyczne służące zachowaniu wartości zabytków, utrzymywaniu ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniające wiedzę o zabytkach. Do ich zadań należeć będzie między innymi podejmowanie inicjatyw zmierzających do zabezpieczenia, konserwacji czy restauracji obiektu zabytkowego⁸⁰, gromadzenie informacji i wiedzy o określonych obiektach, a także upowszechnianie wiedzy o zabytkach poprzez propagowanie ich znaczenia i wartości dla społeczności lokalnej⁸¹. Do zadań społecznych opiekunów zabytków należy także udaremnianie niewłaściwych działań wobec zabytków, co znalazło wyraz w treści art. 104 u.o.z.o.z., zgodnie z którym społeczny opiekun zabytków jest uprawniony do pouczania osób naruszających przepisy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa nie określa, w jakiej formie pouczenie to następuje oraz nie wiąże z nim żadnych skutków prawnych. Wydaje się, że pouczenie może nastąpić w formie ustnej lub pisemnej. W przypadku tego drugiego kopia pouczenia winna być przekazana WKZ, który może podjąć określone czynności służbowe⁸².

Istota społecznej opieki nad zabytkami sprowadza się więc do wspierania działalności organów ochrony zabytków poprzez prowadzenie różnorodnych działań, które zasadniczo nie znajdują się w kompetencji organów administracji publicznej. Społeczny opiekun zabytków współdziała z WKZ i starostą, przede wszystkim informując o stanie określonego obiektu oraz o potencjalnych bądź istniejących zagrożeniach wobec niego. Organy ochrony zabytków z reguły nie są na tyle liczne, by samodzielnie móc dopilnować i uchronić znaczną liczbę obiektów zabytkowych na obszarze swojej właściwości⁸³. Społeczni opiekunowie

zabytków, stanowiąc swoiste przedłużenie władzy konserwatorskiej w terenie, mają większą możliwość bieżącego monitorowania ich stanu zachowania. Często to właśnie od społeczników administracja konserwatorska otrzymuje pierwsze sygnały o przypadkach działania na szkodę zabytków. Informacje te nieraz są jedyną szansą dla organów ochrony zabytków na udaremnienie zniszczenia i niewłaściwego korzystania z obiektu poprzez zastosowanie odpowiednich działań prewencyjnych, zanim jeszcze jego wartość zabytkowa dozna uszczerbku. Współdziałanie między społecznymi opiekunami zabytków a organami administracji publicznej wydaje się być naturalną konsekwencją tego, iż obu stronom przyświeca ten sam cel, czyli troska o zabytki i zachowanie ich dla przyszłych pokoleń. W praktyce jednak nieraz pojawiają się trudności w ukształtowaniu odpowiednich form współdziałania między społecznymi opiekunami zabytków a organami ochrony zabytków. Zwykle związane jest to z brakiem zrozumienia roli, jaką pełnić ma każda ze stron oraz zasad, na których powinna odbywać się ta współpraca. Społecznicy nie zawsze też są w pełni świadomi realiów prawnych, organizacyjnych, politycznych i finansowych, w jakich funkcjonuje administracja konserwatorska, oczekując podejmowania przez nią działań, które nie leżą w jej gestii bądź też są prawnie lub faktycznie niewykonalne. Skutkiem tego są kierowane wobec tej administracji zarzuty opieszałości, niekompetencji czy działania na szkodę zabytków. Z kolei organom ochrony zabytków zdarza się postrzegać społeczników jako osoby, które – nie posiadając fachowego wykształcenia – starają się narzucać określone rozstrzygnięcia merytoryczne i swą aktywnością bardziej przeszkadzają w działaniu administracji konserwatorskiej niż ją wspierają. Jakkolwiek trudna nieraz okazuje się współpraca pomiędzy administracją konserwatorską a społecznymi opiekunami zabytków, należy podkreślić, że jest ona nieodzowna dla sprawnego funkcjonowania systemu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W społeczeństwie widoczny jest niski poziom świadomości dotyczącej wartości reprezentowanych przez zabytki oraz poczucia, że ich zachowanie leży w interesie społecznym. Wskazują na to częste przypadki naruszania przepisów karnych u.o.z.o.z. oraz wciąż popularne myślenie w kategoriach „zabytek to zbytek”. Tym większe znaczenie przypisać trzeba

działalności społecznych opiekunów zabytków, polegającej na upowszechnianiu wiedzy o zabytkach i uwrażliwianiu ludzi na ich los. Częstokroć bowiem drogą perswazji osiągnąć można lepsze efekty niż przy użyciu środków władczej ingerencji. Wiele zależy od zmiany sposobu myślenia i uświadomieniu właścicieli (posiadaczy) zabytku, że nie przysparza on im jedynie trudności, lecz niesie także za sobą określone korzyści. Warto zwłaszcza zwracać uwagę na ekonomiczne korzyści, które mogą powstać wraz z zainwestowaniem w zabytek i zagospodarowaniu go na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej. Społeczni opiekunowie zabytków jako grupa niejednokrotnie nagłaśniają sprawy dotyczące zabytków, wykorzystując do tego środki masowego przekazu. Dzięki temu są oni w stanie skutecznie walczyć w sprawie ochrony określonych obiektów, między innymi zapobiegając ich zniszczeniu albo niewłaściwemu korzystaniu. Ponadto społeczni opiekunowie zabytków w pewien sposób kontrolują także działalność administracji konserwatorskiej, zwracając uwagę na wypełnianie przez nią obowiązków i podejmowanie przez nią działań służących ochronie zabytków.

Podsumowanie

Zabytki stanowią bardzo istotny element dziedzictwa kultury, tak w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, jak i ogólnokrajowej. Dzięki zapisanej w nich prawdzie historycznej są one łącznikiem między przeszłością a teraźniejszością i przyszłością, pozwalając nam zrozumieć lepiej życie naszych przodków i dając możliwość korzystania z ich dorobku dla kształtowania własnej tożsamości oraz budowania więzów międzyludzkich. Zachowanie zabytków i utrzymanie ich w jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń urzeczywistnione może być jedynie poprzez właściwe sprawowanie nad nimi opieki.

Pojęcie opieki nad zabytkami zostało na nowo wprowadzone na gruncie u.o.z.o.z., w której objęto nim całokształt praw i obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku, związanych z dysponowaniem zabytkiem. Jednocześnie w obowiązującej ustawie zachowano termin ochrony zabytku, nadając mu inne znaczenie niż uprzednio. W świetle u.o.d.k. pojęcie to odnoszono do wszelkich działań zmierzających do zachowania zabytku i poprawy stanu jego zachowania⁸⁴,

podczas gdy obecnie ochrona zabytków formalnie ogranicza się wyłącznie do czynności organów ochrony zabytków o charakterze władczym⁸⁵. Jak zauważają współautorzy ustawy, wprowadzenie rozróżnienia na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami nastąpiło „na życzenie części środowiska konserwatorskiego, w tym Rady Ochrony Zabytków działającej przy Ministrze Kultury. Wiązało się to z dążeniem do wyraźnego rozgraniczenia zadań organów administracji publicznej od zadań spoczywających na właścicielach i posiadaczach zabytków”⁸⁶.

Dziesięć lat obowiązywania u.o.z.o.z. to wystarczający czas, żeby dokonać oceny leżącego u podstaw konstrukcji ustawy rozróżnienia na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Ów dychotomiczny, w zamierzeniu twórców ustawy, podział na pierwszy rzut oka jest czytelny i jednoznaczny. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że to tylko pozór, gdyż opieka nad zabytkami na gruncie u.o.z.o.z. nie sprowadza się li tylko do wyznaczenia praw i obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku. W rzeczywistości pojęcie to wyposażone zostało w szereg różnych znaczeń i konotacji, w zależności od tego, do kogo jest adresowane. W świetle przepisów u.o.z.o.z. opieka nad zabytkami co innego oznacza dla dysponenta zabytku, a co innego dla organów władzy publicznej i społecznych opiekunów zabytków. W przypadku organów władzy publicznej, w zakresie zadań związanych ze sporządzaniem programów ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, dofinansowaniem opieki nad zabytkami czy prowadzeniem ewidencji zabytków, w założeniu rozłączny podział na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami ulega wyraźnemu zatarciu, wobec czego nie sposób nieraz określić, czy dane działanie stanowi jeszcze ochronę zabytków, czy może już opiekę nad zabytkami.

Dążenie twórców ustawy do wyraźnego rozgraniczenia zadań organów administracji publicznej od zadań spoczywających na właścicielach i posiadaczach zabytków nie powiodło się, gdyż dokonując tego podziału, nie wzięto pod uwagę wskazanych wyżej działań o charakterze niewładczym, które nie mieszczą się ani w pojęciu ochrony zabytku, ani opieki nad zabytkami w ich ścisłym rozumieniu. Zastosowanie pojęcia opieki nad zabytkami do różnego rodzaju aktywności odrębnych od siebie podmiotów w efekcie uczyniło je zbyt obszernym, niejednoznacznym i niespójnym systemowo.

Rozdziału na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami nie można przy tym sprowadzać wyłącznie do problemu *stricte* terminologicznego. Na szczególną uwagę zasługuje bowiem kwestia charakteru i zakresu obowiązków właściciela (posiadacza) zabytku w ramach sprawowania nad nim opieki. Na gruncie u.o.z.o.z., w porównaniu do wcześniejszej regulacji zawartej w u.o.d.k., widoczna jest tendencja mająca na celu przetransferowanie na dysponentów zabytków odpowiedzialności i kosztów związanych nie tylko z podejmowaniem działań służących zachowaniu zabytków, lecz także ich dokumentacją czy popularyzowaniem. Powyższe odzwierciedla katalog obowiązków ujętych w art. 5 u.o.z.o.z., gdzie na właściciela (posiadacza) – poza szeregiem obciążeń związanych z utrzymaniem zabytku w jak najlepszym stanie – nałożono dodatkowe wymogi, polegające na zapewnieniu warunków do naukowego badania i dokumentowania zabytku oraz popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Jednocześnie, zawężając pojęcie ochrony zabytków do działań o charakterze władczym, z organów administracji publicznej *de facto* zdjęto odpowiedzialność za kształtowanie polityki w obszarze ochrony dziedzictwa, stawiając ją w roli nadzorcy działań podejmowanych przez dysponentów zabytków, a nie podmiotu wspomagającego w zakresie prawidłowego sprawowania opieki nad zabytkami.

Poruszony tu problem nierównomiernego rozdziału obowiązków związanych z zachowaniem dziedzictwa kulturowego pomiędzy organy władzy publicznej a dysponentów zabytków został dostrzeżony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.⁸⁷, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisu art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z., nakładającego na inwestora obowiązek pokrywania kosztów badań archeologicznych i sporządzenia ich dokumentacji. Trybunał postawił sobie wówczas pytanie dotyczące kwestii, w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją określonego w art. 5 Konstytucji RP obowiązku państwa polegającego na strzeżeniu dziedzictwa narodowego. Dokonując wykładni konstytucyjnego pojęcia „strzeże”, Trybunał poddał pod rozwagę to, czy wiąże się ono

jedynie ze sprawowaniem biernej ochrony, polegającej na stosowaniu środków prawnych w postaci zakazów i nakazów, czy też wymaga aktywniejszego podejścia, poprzez korzystanie także z innych środków, w tym środków materialnych, służących zachowaniu dziedzictwa narodowego. W wyroku tym Trybunał przychylił się do drugiego stanowiska, twierdząc, iż zawarte w art. 5 Konstytucji RP pojęcie „strzeże” należy interpretować w „sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa”⁸⁸, które to w ramach realizacji tego zadania dysponuje różnorodnym instrumentarium. W ten sposób podkreślono spoczywający na organach państwa obowiązek podejmowania aktywnych działań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego oraz współodpowiedzialność za jego zachowanie.

Mając powyższe na względzie, w przypadku podjęcia prac nad nową ustawą regulującą zagadnienie ochrony dziedzictwa kulturowego, zasadne byłoby zastanowienie się nad tym, czy w ogóle konieczne jest utrzymanie rozdziału na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Rozróżnienie to ma rację bytu jedynie w sytuacji, gdy opieka nad zabytkami sprowadzałaby się wyłącznie do określenia praw i obowiązków dysponenta zabytku, a ochrona zabytków objęłaby całość działalności organów władzy publicznej wobec zabytków, czyli zarówno czynności o charakterze władczym, jak i działania niewładcze, których znaczenie w systemie ochrony zabytków z czasem będzie wzrastać. Jednocześnie powinno się na nowo zdefiniować rolę państwa w zakresie konstytucyjnego obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego, tak by ciężar jego realizacji w większym stopniu spoczywał na jego organach. Powyższe winno służyć także zmianie charakteru relacji na linii administracja konserwatorska – dysponent zabytku, polegającej na stopniowym odchodzeniu od tradycyjnego modelu stosunku administracyjnoprawnego opartego na nierównorzędności podmiotów i zastępowania go współpracą na partnerskich zasadach. ■

Jacek Brudnicki – prawnik, historyk sztuki, aplikant adwokacki, starszy specjalista ds. prawnych w Dziale Strategii Zarządzania Dziedzictwem Narodowego Instytutu Dziedzictwa, członek Sekretariatu European Heritage Legal Forum, społeczny opiekun zabytków.

Przypisy

- 1 Dz.U. Nr 16, poz. 36.
- 2 Dz.U. Nr 29 poz. 266 ze zm.
- 3 Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm., dalej u.o.d.k.
- 4 Wyjątkiem była treść art. 38 ust. 1 u.o.d.k., zgodnie z którym zabytek nieruchomy mógł być użytkowany wyłącznie w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami i w sposób odpowiadający jego wartości zabytkowej. Ani zasady opieki nad zabytkami, ani też samo pojęcie opieki nie zostało rozwinięte lub doprecyzowane na gruncie przedmiotowej ustawy.
- 5 Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej zwana u.o.z.o.z.
- 6 Tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 08.11.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 731/12 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 07.07.2010 r., sygn. akt III SA/Po 302/10, oba wyroki za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 7 W doktrynie prawa cywilnego kwestią sporną jest to, czy przepisy prawa prowadzą do ograniczenia prawa własności, czy też jedynie kształtują treść tego prawa. Administracyjno-prawny charakter przepisów u.o.z.o.z., powoduje, że zasadne jest przyjęcie, iż przepisy te ograniczają prawo własności zabytku, jednocześnie nie kształtując jego treści, jako że nie wynikają z natury tego prawa. Por. M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 123-124.
- 8 *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 223.
- 9 Tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 07.11.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 963/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/WA 48/09, Lex nr 550267.
- 10 Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
- 11 O możliwości ograniczenia prawa własności mówi wprost także art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiąc, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Problematyka ograniczania prawa własności poruszana była także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m.in. wyrok TK z dnia 25.05.1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78, wyrok TK z dnia 03.07.2001 r., sygn. akt K 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125 oraz wyrok TK z dnia 20.07.2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK Seria A 2004 nr 7, poz. 66. Także w wyroku z dnia 08.10.2007 r., sygn. akt: K 20/07, dotyczącym zbadania zgodności art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. z przepisami Konstytucji RP Trybunał potwierdził, że „jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom”.
- 12 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, s. 125.
- 13 M. Dreła, *Własność zabytków*, s. 166.
- 14 S. Łazarkiewicz, W. Sieroszewski, *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, Seria B, t. 20, Warszawa 1967, s. 42.
- 15 Powyższe nie dotyczy sytuacji, gdy wymóg przeprowadzenia badań wynika wprost z przepisów prawa, jak np. w przypadku obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną zamierzającą realizować działania określone w art. 31 u.o.z.o.z.
- 16 K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 154.
- 17 Tak m.in. wyrok NSA z dnia 27.07.2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.03.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1283/08 oraz wyrok NSA z dnia 19.02.1997 r., sygn. akt S.A./Gd 2823/95, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 18 K. Zalańska, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010, s. 83.
- 19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.04.2009 r. sygn. akt I SA/Wa 48/09, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.02.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1722/08, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 21 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.02.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1511/08, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 22 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.09.2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1022/10, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 23 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28.05.2008 r., sygn. akt II SA/Po 65/08, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 24 Jednocześnie sąd zauważył, że wywiedzenie z treści art. 5 u.o.z.o.z. interesu prawnego skarżących następuje niezależnie od możliwości wykazania istnienia tego interesu na gruncie przepisu art. 52 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obszaru oddziaływania inwestycji).
- 25 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9.12.2008 r., sygn. akt II SA/Ol 732/08, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 26 Szeroko na temat określenia cezurę wieku dla uznania obiektu za zabytek: P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 62-67.
- 27 M. Dreła, *Własność zabytków*, s. 52.
- 28 Jednocześnie w razie popełnienia tego wykroczenia można orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami.
- 29 Art. 108 u.o.z.o.z. stanowi, iż ten kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu. W przypadku nieumyślnego działania sprawcy tego czynu podlega on grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. W razie skazania za przestępstwo umyślnie sąd orzeka, a w razie skazania za przestępstwo nieumyślnie sąd może orzec nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia.
- 30 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, jw., t. 1, s. 125.
- 31 M. Dreła, *Własność zabytków*, s. 5.
- 32 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.02.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1722/08, orzeczenie za: www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 33 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, jw., t. 1, s. 161.
- 34 *Leksykon prawa ochrony zabytków*, s. 235.
- 35 J. Pruszyński, jw., s. 126.
- 36 P. Dobosz, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2008, s. 108.
- 37 Tamże, s. 111.
- 38 K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 85.
- 39 Tekst jedn., Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- 40 Art. 4 ust. 1 pkt 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 595)

- stanowi, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z kolei art. 11 ust. 2 pkt 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 596) określa, że samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie.
- 41 P. Dobosz, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz...*, jw., s. 107-108.
 - 42 Zgodnie z danymi zawartymi na stronie internetowej Miejskiego Konserwatora Zabytków w Lublinie, aktualnie na terenie Polski funkcjonuje 54 samorządowych konserwatorów zabytków, źródło: http://www.lublin.eu/Samorzadowi_konserwatorzy_zabytkow_w_Polsce-1-1036.html [data dostępu: 02.07.2013 r.].
 - 43 W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte zabytki nieruchomości wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchomości znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchomości wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z WKZ (art. 22 ust. 5 u.o.z.o.z.).
 - 44 Dz.U. Nr 75, poz. 474, dalej zwana nowelizacją u.o.z.o.z. Przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 5 czerwca 2010 r.
 - 45 I. Mikiciuk, *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 9, s. 7.
 - 46 Decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.
 - 47 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
 - 48 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.
 - 49 Zgodnie z art. 1 pkt 5 lit. b nowelizacji u.o.z.o.z. wykaz zabytków stanowią zabytki nieruchomości wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchomości znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także inne zabytki nieruchomości wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z WKZ.
 - 50 Zmieniony nowelizacją ustawy status prawny ewidencji zabytków budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Powyższe znalazło wyraz m.in. w skierowanych do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wystąpieniach generalnym Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 listopada (znak: RPO-706860-IV/12/JP), źródło: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl> [data dostępu: 24.03.2013 r.], a także interpelacji poselskiej nr 13335 z dnia 4 stycznia 2013 r., źródło: <http://www.sejm.gov.pl> [data dostępu: 24.03.2013 r.].
 - 51 Organy wykonawcze zobowiązane są do sporządzania, co dwa lata, sprawozdań, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy (art. 87 ust. 5 u.o.z.o.z.). Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami jest przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu WKZ w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 87 ust. 6 u.o.z.o.z.).
 - 52 P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Komentarz do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Warszawa 2010, s. 305.
 - 53 K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 194.
 - 54 T. Blyskosz, A. Fortuna-Marek, E. Jagielska, I. Liżewska, B. Oszczanowska, J. Welc-Jędrzejewska, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14-35.
 - 55 Zgodnie z przedstawioną przez KOBiDZ koncepcją program ten powinien zawierać dane określające stan istniejący, w szczególności określające uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym także charakterystykę zabytkowego zasobu oraz określenie jego stanu zachowania. Kolejny składnik programu stanowi analiza szans i zagrożeń, poprzez wskazanie mocnych i słabych stron wynikających z oceny stanu dziedzictwa kulturowego (najczęściej mającej postać tzw. analizy SWOT). Analiza ta w efekcie prowadzić ma do wyznaczenia założeń programowych, określających stan postulowany do osiągnięcia. W ramach powyższego sformułowane są poszczególne cele i priorytety programu opieki nad zabytkami. Na koniec kluczowe znaczenie w kontekście skuteczności całego programu ma właściwe opisanie metod jego wdrożenia i realizacji, co odnosi się do takich elementów, jak wskazanie instrumentarium oraz harmonogramu realizacji programu, zasad oceny jego realizacji oraz określenia źródeł finansowania.
 - 56 M. Smoleń, *Kultura – strategiczny cel rozwoju miast*, [w:] *Florencja i Kraków wobec dziedzictwa*, Kraków 2008, s. 337-345.
 - 57 K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, s. 86.
 - 58 Tamże, s. 87.
 - 59 M. Smoleń, jw., s. 337-345.
 - 60 M. Smoleń, *Rola samorządów w realizacji zadań z obszaru kultury w Polsce*, [w:] *Modele mecenatu państwa wobec integracji europejskiej – doświadczenie Polski i Słowacji*, Kraków 2008, s. 52-53.
 - 61 B. Szymygin, *Konserwator samorządowy w systemie ochrony zabytków*, [w:] *Rola samorządowych służb konserwatorskich w systemie ochrony zabytków w Polsce. I Ogólnopolskie Spotkanie Opiekunów Pomników Historii*, Lublin-Warszawa 2011, s. 16.
 - 62 Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406), działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 3 ust. 1). Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2).
 - 63 Zgodnie z Zarządzeniem nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków z dniem 1 stycznia zmienił nazwę na Narodowy Instytut Dziedzictwa i uzyskał nowy statut.
 - 64 Do instytucji tych należą: powstały w 1962 r. Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu i Ośrodek Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego – od 2007 r. połączone w ramach jednej instytucji – Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, którego bezpośrednim następcą jest Narodowy Instytut Dziedzictwa. W związku z połączeniem kilku instytucji w ramach KOBiDZ wykształcił się szeroki zakres merytorycznej działalności instytucji, która obejmuje zabytki nieruchomości, zabytki

- archeologiczne, krajobraz kulturowy, a od 2011 r., już w ramach NID, także dziedzictwo niematerialne.
- 65 W ramach powyższego jednym z priorytetowych zadań NID jest budowa ogólnopolskiej geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, zgodnie z wymogami określonymi w Ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. Nr 76, poz. 489 ze zm.), stanowiącej transpozycję Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Efektem prowadzonych prac ma być zbiór danych o zabytkach w formie cyfrowej, który nie tylko w zasadniczy sposób poszerzy dostęp obywateli do informacji o zabytkach, ale też przyczyni się do skutecznego rozpoznania i zarządzania zasobem zabytkowym i ułatwi bieżącą działalność administracji konserwatorskiej.
- 66 P. Florjanowicz, *Narodowy Instytut Dziedzictwa – nowy byt, kontynuacja czy powrót do korzeni?*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin-Warszawa 2011, s. 63.
- 67 Flagową inicjatywą w tym zakresie jest koordynowana przez NID na poziomie krajowym i lokalnym coroczna impreza – Europejskie Dni Dziedzictwa, w ramach której uczestnicy bezpośrednio zapoznają się z dziedzictwem o charakterze lokalnym, w szczególności zwiedzając obiekty, do których dostęp zwykle jest ograniczony. W ramach Europejskich Dni Dziedzictwa w 2012 r., świętowanych pod hasłem „Tajemnice codzienności”, zorganizowano w skali kraju 1640 wydarzeń w 393 miejscowościach, w których łącznie udział wzięło około 300 tys. osób, źródło: *Sprawozdanie z działalności Narodowego Instytutu Dziedzictwa w 2012 r.*, s. 12.
- 68 Zarządzenie Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18.02.2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych. NIMOZ jest następcą i kontynuatorem działalności Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, utworzonego Zarządzeniem Nr 51 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31.10.1991 r. OOZP powstał zaś na bazie powołanego w 1988 r. Ośrodka Ochrony Zbiorów Muzealnych.
- 69 P. Ogrodzki, *Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych 1988-2008. Dwadzieścia lat w służbie ochrony zabytków*, [w:] *Nowoczesne techniki w ochronie zabytków*, Warszawa 2009, s. 9-10.
- 70 Statut Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18.02.2011 r.
- 71 Na przeszkodzie określeniu zakresu i form ochrony zabytków znajdujących się w muzeach stoi trwający od wielu lat brak rozeznania w wielkości posiadanego zasobu, co w głównej mierze wynika z braku pełnej inwentaryzacji zbiorów muzealnych. Por. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 262-281.
- 72 J. Remer, *Historyczne i teoretyczne zagadnienia muzealnictwa*, [w:] *Studia z muzealnictwa i konserwatorstwa*, Warszawa 1976, t. 1, s. 27.
- 73 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 978, dalej zwana u.m.
- 74 K. Zalaszińska, *Muzea publiczne. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 80.
- 75 Poniższe opracowanie obejmuje wyłącznie zagadnienie funkcjonowania podmiotów będących społecznymi opiekunami zabytków w rozumieniu przepisów u.o.z.o.z. Zakres niniejszej pracy nie pozwala na scharakteryzowanie organizacji pozarządowych (towarzystw, stowarzyszeń lub innych podmiotów), działających w obszarze szeroko rozumianej ochrony dziedzictwa kulturowego, nie będących z formalnego punktu widzenia społecznymi opiekunami zabytków.
- 76 MP z 1955 r. Nr 18, poz. 189.
- 77 W u.o.d.k. społecznej opiece nad zabytkami poświęcony został rozdział XII ustawy, na podstawie zawartej w niej delegacji wydane zaś zostało Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 26 stycznia 1963 r. w sprawie społecznej opieki nad zabytkami (MP Nr 17, poz. 97) – akty te obowiązywały do chwili wejścia w życie u.o.z.o.z.
- 78 Osobie fizycznej pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków starosta wydaje legitymację społecznego opiekuna zabytków, natomiast osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków, starosta wydaje zaświadczenie (art. 105 u.o.z.o.z.).
- 79 Starosta prowadzi listę społecznych opiekunów na obszarze swojej właściwości, a o zmianach dokonywanych w tej liście (tj. ustanowieniu społecznego opiekuna zabytków bądź cofnięciu takiego ustanowienia) zawiadamia WKZ.
- 80 Np. poprzez wnioskowanie do WKZ o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie wpisania danego obiektu do rejestru zabytków, a w przypadku obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej – o skorzystanie z odpowiednich środków nadzoru konserwatorskiego.
- 81 F. Midura, A. Danowski, *W sukurs zabytkom*, strona internetowa Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, <http://www.pttk.pl/kznw/zabytki/index.php?co=sonzo2> [data dostępu: 02.07.2013 r.].
- 82 K. Zeidler, *Spółeczni opiekunowie zabytków*, „Spotkania z Zabytkami” 2006, nr 5, s. 18-19.
- 83 Tamże, s. 18-19.
- 84 W świetle art. 3 ust. 2 u.o.d.k., ochrona dóbr kultury polegała na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych.
- 85 A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 17.
- 86 Tamże, s. 17.
- 87 Sygn. akt. K 20/07, OTK ZU Nr 9A/2007, poz. 102.
- 88 Tamże.

Bibliografia

- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2008.
- Błyskosz T., Fortuna-Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczańska B., Welc-Jędrzejewska J., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3.
- Chlebowicz P., *Sytuacja prawna właścicieli obiektów zabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 2004, nr 1/2.
- Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Florjanowicz P., *Narodowy Instytut Dziedzictwa – nowy byt, kontynuacja czy powrót do korzeni?*, [w:] Szmygin B. (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin-Warszawa 2011.
- Gołębiowski K., *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11.
- Jagielska-Burduk A., *Koncepcja świadomego dysponenta zabytków w polskim prawie ochrony zabytków*, [w:] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Krzyżanowska M., *Prawo własności zabytku nieruchomego*, „Rejent” 2008, nr 1.
- Łazarkiewicz S., Sieroszewski W., *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, Seria B, t. 20, Warszawa 1967.
- Merta T., *Modernizacja a ochrona dziedzictwa materialnego*, [w:] Kochanowski J., Kuruś M. (red.), *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, Warszawa 2010.
- Mikiściuk I., *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 9.
- Ogrodzki P., *Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych 1988-2008. Dwadzieścia lat w służbie ochrony zabytków*, [w:] *Nowoczesne techniki w ochronie zabytków*, Warszawa 2009.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1 i 2, Kraków 2001.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989.
- Remer J., *Historyczne i teoretyczne zagadnienia muzealnictwa*, [w:] *Studia z muzealnictwa i konserwatorstwa*, Warszawa 1976.
- Smoleń M., *Kultura – strategiczny cel rozwoju miast*, [w:] Purchla J. (red.), *Florencja i Kraków wobec dziedzictwa*, Kraków 2008.
- Smoleń M., *Rola samorządów w realizacji zadań z obszaru kultury w Polsce*, [w:] Purchla J., Vasaryova M. (red.), *Modele mecenatu państwa wobec integracji europejskiej – doświadczenie Polski i Słowacji*, Kraków 2008.
- Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004.
- Szmygin, *Konserwator samorządowy w systemie ochrony zabytków*, [w:] Szmygin B. (red.), *Rola samorządowych służb konserwatorskich w systemie ochrony zabytków w Polsce. I Ogólnopolskie Spotkanie Opiekunów Pomników Historii*, Lublin-Warszawa 2011.
- Witwicki M.T., *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Problematyka wartościowania jako podstawy rozstrzygnięć wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] Szmygin B. (red.), *Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, Warszawa-Lublin 2012.
- Zalasińska K., *Glosa do wyroku TK z dnia 8 października 2007 r.*, K 20/07, „GSP – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, poz. 3.
- Zalasińska K., *Interes indywidualny a interes publiczny – konflikt wartości w prawnej ochronie zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 2.
- Zalasińska K., *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Pojęcie zabytku nieruchomego w prawie polskim*, [w:] Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zeidler K. (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010.
- Zeidler K., *Spółeczni opiekunowie zabytków*, „Spotkania z Zabytkami” 2006, nr 5.
- Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa*, [w:] Szmygin B. (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Warszawa-Lublin 2008.

Summary

Legal guardianship of historic monuments – selected aspects

This article aims at discussing the legal issue of guardianship of monuments by analysing the definition of guardianship of monuments, specifying the activities carried out by the individual entities under the guardianship and comparing the definitions of guardianship and protection of monuments.

The term of guardianship of monuments was reintroduced to the Polish legal system along with entrance of the Act of 23 July, 2003 on the protection of monuments and of the guardianship of monuments into force. According to the legislators, this term, construed directly, lays down the scope of rights and obligations of the owner or holder of monument, related for the most with custody of the monument. However, the term of monument guardianship refers also to the other entities, being not the holders of the monument. Pursuant to the provisions of the Act of 23 July, 2003 on the protection of monuments and of the guardianship of monuments, also the governmental administration authorities, self-governmental administration authorities and institutions of culture specialized in the guardianship of monuments and social guardians shall be competent for carrying-out specific activities in the area of guardianship of monuments.

The guardianship of monuments is of individualized nature, and the entity competent for its performance is the owner or holder of the monument. From the civil law perspective, the guardianship of monument constitutes a set of obligations resulting in limitation of the property right. The guardianship is performed by taking specific actual actions (e.g. carrying-out conservation, restoration or construction works in the monument) and by ensuring proper conditions for carrying-out scientific activities.

From the legal perspective, the guardianship refers to the monuments i.e. the objects compliant with the legal definition of the 'monument', laid down in Article 3 (1) of the Act of 23 July, 2003 on the protection of monuments and of the guardianship of monuments, regardless of the fact, whether these are covered by any form of protection (e.g. entry into the register or record of monuments), or not. The author reviews the definition of 'monument' currently in force critically, pointing out at relativisation of this term.

The Act of 23 July, 2003 on the protection of monuments and of the guardianship of monuments introduces for the first time the terms of protection and guardianship of monuments. The basic differences between these two terms include designating the competent entity and specifying its rights and obligations. The obligations related to guardianship of monument, in direct approach, are targeted on its owner or holder, whereas the protection of monuments is performed by the public administra-

tion. Key similarities between the protection and guardianship of monuments include common object of the protection and guardianship (monument) and common purpose behind them i.e. preservation of monument in possibly best condition.

The territorial self-government units play a double role as the entities performing the guardianship of monuments. On one hand, as the owners or managers of monuments, are obliged to take care of them, whereas on the other hand, guardianship of monuments is also one of public tasks, for delivery of which such territorial self-government units have been appointed. The tasks of the commune include establishing and keeping the record of monuments in order to deliver the key task of the territorial self-government units within the guardianship of monuments i.e. drawing-up the monument guardianship programmes.

The institutions of culture specialized in the guardianship of monuments are also involved. The National Heritage Board of Poland is responsible, on behalf of public authorities, for performing scientific research and documenting the monuments as well as popularization and distribution of knowledge on the monuments and their importance for both history and culture. The tasks of the National Institute for Museums and Public Collections include, among others, collecting and propagating knowledge on the museums, museum exhibits, public collections and historical objects as well as forming social awareness in the area of values and preservation of cultural heritage. Also the museums, with significant amounts of movable and archaeological monuments, play an important role in the guardianship of monuments.

The specific nature of the activity of the social guardians of monuments lays behind the motivation, the heart of which is their interest in monuments and internal need to care of them. The social guardians of monuments take the actions targeted on preserving the monuments' value and maintaining them in possibly best condition as well as propagating knowledge about them.

The summary consists in evaluation of distinction between the protection and guardianship of monuments. This differentiation seems to be transparent and straightforward only at the very first moment. Thorough analysis reveals that the term of guardianship of monument covers numerous meanings and connotations, depending on the targeted entity. The author points out the issue of unequal allocation of obligations related to preservation of cultural heritage between the public authorities and monuments' holders. Therefore the afterthought, whether maintaining of the differentiation between protection and guardianship of monuments is necessary, seems to be reasonable. At the same time, the role of the state in the area of its constitutional obligation to preserve the national heritage should be defined anew to impose more tasks on the public authorities.