

OCHRONA ZABYTEKÓW

Komentarz

Artur Ginter, Anna Michalak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **2**

OCHRONA ZABYTKÓW

Komentarz

Artur Ginter, Anna Michalak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **2**

Stan prawny na 1 września 2024 r. z uwzględnieniem zmian uchwalonych ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 1904 oraz z 2024 r. poz. 647), które wejdą w życie 1 maja 2025 r.

Recenzent 1. wydania
Prof. dr hab. Kamil Zeidler

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska, Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Opracowanie zmian w stosunku do wyd. 1:
art. 33a, art. 34, art. 35, art. 36 ust. 1 pkt 13, art. 36 ust. 7, art. 36b i art. 36c – Artur Ginter;
w pozostałym zakresie – Anna Michalak.

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-883-4
2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp do wydania zaktualizowanego	17
Wstęp	21

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Rozdział 1. Przepisy ogólne	51
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	51
Art. 2. [Przepisy kolizyjne]	52
Art. 3. [Słowniczek pojęć]	61
Art. 4. [Ochrona zabytków – definicja]	81
Art. 5. [Opieka nad zabytkiem – definicja]	87
Art. 6. [Katalog zabytków podlegających ochronie i opiece]	89
Rozdział 2. Formy i sposób ochrony zabytków	92
Art. 7. [Formy ochrony zabytków]	92
Art. 8. [Rejestr zabytków]	100
Art. 9. [Wpis do rejestru – zabytek nieruchomy]	103
Art. 10. [Wpis do rejestru – zabytek ruchomy]	115
Art. 10a. [Ochrona tymczasowa zabytku przed wpisem]	118
Art. 11. [Wpis do rejestru – wyłączenia]	122
Art. 12. [Wpis do rejestru – znak informujący]	124
Art. 13. [Skreślenie z rejestru – przesłanki]	127
Art. 14. [Skreślenie z rejestru – skutki]	137
Art. 14a. [Lista Skarbów Dziedzictwa]	138
Art. 14aa. [Tymczasowa ochrona przed wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa]	139
Art. 14b. [Skreślenie z Listy Skarbów Dziedzictwa]	139
Art. 15. [Pomnik historii]	140

Art. 16.	[Park kulturowy – utworzenie]	145
Art. 17.	[Park kulturowy – prawa i obowiązki]	148
Art. 18.	[Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami – skutki]	150
Art. 19.	[Plan zagospodarowania przestrzennego]	151
Art. 20.	[Plan zagospodarowania przestrzennego – rozwiniecie]	153
Art. 21.	[Program opieki nad zabytkami]	154
Art. 22.	[Ewidencje zabytków]	155
Art. 23.	[Wykaz zabytków skradzionych]	171
Art. 23a.	[Sposób prowadzenia Listy Skarbów Dziedzictwa]	172
Art. 24.	[Rozporządzenie określające zasady prowadzenia rejestru zabytków]	172
Rozdział 2a. Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury		176
Art. 24a.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury]	176
Art. 24b.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury – wpis do rejestru]	177
Art. 24c.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury – zasada jawności]	177
Art. 24d.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury – skutki wpisu do rejestru]	177
Art. 24e.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury – wykreślenie z rejestru]	177
Art. 24f.	[Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury – akty wykonawcze]	178
Rozdział 3. Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach		183
Art. 25.	[Zagospodarowanie zabytku nieruchomego]	183
Art. 26.	[Obrót zabytkiem nieruchomym]	188
Art. 27.	[Zalecenia konserwatorskie]	189
Art. 28.	[Obowiązki dysponenta zabytku]	195
Art. 29.	[Obowiązek udostępnienia zabytku]	197
Art. 30.	[Obowiązek udostępnienia zabytku – rozwiniecie]	198
Art. 31.	[Finansowanie badań archeologicznych]	199
Art. 32.	[Obowiązki odkrywcy zabytku]	212
Art. 33.	[Obowiązki znalazcy zabytku]	216
Art. 33a.	[Obowiązki w związku ze znalezieniem przedmiotu podczas poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	217
Art. 34.	[Nagroda dla znalazcy]	227
Art. 34.	[Nagroda dla znalazcy]	229
Art. 35.	[Zabytki archeologiczne własnością Skarbu Państwa]	231
Art. 35.	[Własność Skarbu Państwa]	233
Art. 36.	[Wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków]	236

Art. 36.	[Wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków]	252
Art. 36a.	[Kierujący pracami przy zabytku rejestrowym – obowiązki właściciela]	256
Art. 36b.	[Zgłoszenie poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	257
Art. 36c.	[Zakaz prowadzenia poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych na określonych obszarach]	265
Art. 36d.	[Rejestr zgłoszonych poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	268
Art. 37.	[Rozporządzenie określające zasady prowadzenia prac przy zabytku]	269
Art. 37a.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach rejestrowych]	305
Art. 37b.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach będących parkami]	306
Art. 37c.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach nieruchomościach]	306
Art. 37d.	[Osoby uprawnione do kierowania badaniami architektonicznymi]	306
Art. 37e.	[Osoby uprawnione do kierowania badaniami archeologicznymi]	307
Art. 37f.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach – udział w pracach]	307
Art. 37g.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach – udział w pracach (rozwiniecie)]	307
Art. 37h.	[Osoby uprawnione do kierowania pracami przy zabytkach – poświadczenie uprawnień]	308
Art. 37i.	[Zasady przechowywania zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa]	315
Rozdział 4. Nadzór konserwatorski		317
Art. 38.	[Czynności kontrolne dotyczące zabytku]	317
Art. 39.	[Czynności kontrolne dotyczące zabytku – protokół]	323
Art. 40.	[Zalecenia pokontrolne]	326
Art. 41.	[Obowiązek zawiadomienia o naruszeniu ustawy]	331
Art. 42.	[Uprawnienia Generalnego Konserwatora Zabytków]	333
Art. 43.	[Decyzja wstrzymująca – zabytek rejestrowy]	334
Art. 44.	[Decyzja wstrzymująca – rozwiniecie]	338
Art. 45.	[Nakaz przywrócenia stanu poprzedniego]	341
Art. 46.	[Decyzja wstrzymująca – zabytek nierejestrowy]	344
Art. 47.	[Możliwość zmiany lub cofnięcia pozwolenia przez WKZ]	346

Art. 47a.	[Możliwość zmiany lub cofnięcia pozwolenia przez MKiDN]	346
Art. 48.	[Kompetencje dyrektora urzędu morskigo]	353
Art. 49.	[Decyzja nakazująca przeprowadzenie prac]	354
Art. 50.	[Decyzja o zabezpieczeniu zabytku]	360
Rozdział 5. Wywóz zabytków za granicę		363
Art. 51.	[Pozwolenie na wywóz zabytku]	363
Art. 52.	[Jednorazowe pozwolenie na stały wywóz zabytku]	368
Art. 53.	[Jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku]	371
Art. 54.	[Wielokrotne pozwolenie indywidualne na czasowy wywóz zabytku]	372
Art. 55.	[Wielokrotne pozwolenie ogólne na czasowy wywóz zabytku]	374
Art. 56.	[Cofnięcie pozwolenia]	375
Art. 56a.	[Termin przywiezienia wywiezionego zabytku do kraju]	376
Art. 57.	[Obowiązki wywoźącego]	377
Art. 58.	[Wywóz materiałów bibliotecznych]	378
Art. 59.	[Brak wymogu uzyskania pozwolenia]	378
Art. 59a.	[Księgi ewidencyjne]	381
Art. 60.	[Opinie instytucji kultury]	383
Art. 61.	[Rozporządzenie określające procedurę wydawania pozwoleń]	387
Rozdział 6. (uchylony)		388
Art. 62–70.	(uchylone)	388
Rozdział 7. Zasady finansowania opieki nad zabytkami		389
Art. 71.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem]	389
Art. 72.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – źródła]	389
Art. 73.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – dotacja celowa]	389
Art. 74.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – dotacja dla zabytków rejestrowych]	390
Art. 75.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – forma udzielenia dotacji]	390
Art. 76.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – zakres dotowania]	390
Art. 77.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – definicja nakładów koniecznych]	390
Art. 78.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – wysokość dotacji]	391
Art. 79.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – odesłania]	392
Art. 80.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – akty wykonawcze]	392

Art. 81.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – dotacje samorządowe]	392
Art. 82.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – ograniczenia wysokości dotacji]	392
Art. 82a.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – dotacje na badania archeologiczne]	393
Art. 82b.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – tryb postępowania]	394
Art. 83.	[Finansowanie opieki nad zabytkiem – dotacje na badania naukowe]	394
Art. 83a.	[Dotacja celowa na zabezpieczenie zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa]	394
Art. 83b.	[Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków]	407
Rozdział 8. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych		408
Art. 84.	[Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami]	408
Art. 85.	[Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – zakres regulacji]	408
Art. 86.	[Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – forma prawna]	408
Art. 87.	[Samorządowe programy opieki nad zabytkami]	410
Art. 88.	[Plan ochrony zabytków na wypadek kryzysu]	414
Rozdział 9. Organizacja organów ochrony zabytków		418
Art. 89.	[Organy ochrony zabytków]	418
Art. 90.	[Generalny Konserwator Zabytków]	418
Art. 91.	[Wojewódzki Konserwator Zabytków]	419
Art. 92.	[Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków]	420
Art. 93.	[Organy ochrony zabytków – właściwość instancyjna]	420
Art. 94.	[Organy ochrony zabytków – ogłaszanie decyzji]	420
Art. 95.	[Organy ochrony zabytków – uprawnienia procesowe]	421
Art. 96.	[Organy ochrony zabytków – powierzanie wykonywania zadań]	421
Art. 97.	[Organy opiniodawczo-doradcze – Rada Ochrony Zabytków]	429
Art. 98.	[Organy opiniodawczo-doradcze – Główna Komisja Konserwatorska]	429
Art. 99.	[Organy opiniodawczo-doradcze – wojewódzka rada ochrony zabytków]	430
Art. 100.	[Organy opiniodawczo-doradcze – rzeczoznawcy]	430
Art. 101.	[Rozporządzenie określające tryb powoływania rzeczoznawców]	432

Rozdział 10. Społeczni opiekunowie zabytków	434
Art. 102. [Społeczny opiekun zabytków]	434
Art. 103. [Społeczny opiekun zabytków – procedura powołania]	434
Art. 104. [Społeczny opiekun zabytków – uprawnienia]	434
Art. 105. [Społeczny opiekun zabytków – oznaczenie]	435
Art. 106. [Odnaka]	442
Art. 107. [Rozporządzenie określające tryb przyznawania odznaki]	443
Rozdział 10a. Administracyjne kary pieniężne	444
Art. 107a. [Naruszenie obowiązków informacyjnych]	452
Art. 107b. [Naruszenie przepisów o przywozie zabytku na terytorium RP]	454
Art. 107c. [Uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do zabytku]	456
Art. 107d. [Podejmowanie działań bez pozwolenia lub wbrew pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora ochrony zabytków]	458
Art. 107e. [Niewykonanie zaleceń pokontrolnych]	463
Art. 107f. [Uiszczenie kary pieniężnej]	465
Art. 107g. [Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]	467
Art. 107h. [Wierzyciel należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych]	470
Art. 107i. [Przekazanie Narodowemu Funduszowi Ochrony Zabytków wpływów z administracyjnych kar pieniężnych]	471
Rozdział 11. Przepisy karne	472
Art. 108. [Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku]	476
Art. 108a. [Nielegalne wprowadzenie na obszar RP dóbr kultury pochodzących z państw niebędących członkami UE]	478
Art. 109. [Wywóz zabytku bez pozwolenia]	480
Art. 109a. [Fałszerstwo]	481
Art. 109b. [Zbycie fałszyfikatu]	481
Art. 109c. [Nielegalne poszukiwanie zabytków]	482
Art. 109c. (uchylony)	482
Art. 109d. [Nielegalne poszukiwanie zabytków przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	483
Art. 109e. [Prowadzenie poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych bez zgłoszenia]	484
Art. 110. [Niedostateczna opieka nad zabytkiem]	485
Art. 111. (uchylony)	486
Art. 112. [Niszczenie parku kulturowego]	486
Art. 113–114. (uchylone)	487

Art. 115.	[Obowiązki informacyjne odkrywcy zabytku]	487
Art. 116.	[Obowiązki informacyjne odkrywcy zabytku archeologicznego]	488
Art. 116a.	[Kara grzywny za niedopełnienie obowiązków związanych ze znalezieniem przedmiotu podczas poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	490
Art. 116b.	[Kara grzywny za niezgłoszenie znalezienia przedmiotów podczas poszukiwań przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych]	491
Art. 117.	(uchylony)	491
Art. 118.	[Prowadzenie prac przy zabytku bez pozwolenia – umieszczanie reklam]	492
Art. 119.	(uchylony)	493
Art. 119a.	[Brak księgi ewidencyjnej]	493
Art. 120.	[Przepisy karne – tryb postępowania]	495
Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących		496
Art. 121.	[Zmiany w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych]	496
Art. 122.	[Zmiany w ustawie o podatku od spadków i darowizn]	496
Art. 123.	[Zmiany w ustawie o fundacjach]	496
Art. 124.	[Zmiany w ustawie o podatku rolnym]	496
Art. 125.	[Zmiany w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne]	497
Art. 126.	[Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym]	497
Art. 127.	[Zmiany w ustawie o lasach]	497
Art. 128.	[Zmiany w ustawie o ochronie przyrody]	497
Art. 129.	[Zmiany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej]	497
Art. 130.	[Zmiany w ustawie o autostradach płatnych]	497
Art. 131.	[Zmiany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych]	498
Art. 132.	[Zmiany w ustawie o muzeach]	498
Art. 133.	[Zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym]	498
Art. 134.	[Zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami]	498
Art. 135.	[Zmiany w ustawie o działach administracji rządowej]	498
Art. 136.	[Zmiany w ustawie o samorządzie województwa]	498
Art. 137.	[Zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym]	499
Art. 138.	[Zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska]	499
Rozdział 13. Przepisy przejściowe i końcowe		500
Art. 139.	[Przepis przejściowy]	500
Art. 140.	[Utrzymanie w mocy wydanych decyzji]	500
Art. 141.	[Utrata uprawnień rzeczoznawcy]	500

Art. 142.	[Zabytki rejestrowe i pomniki historii]	500
Art. 143.	[Założenie krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków]	501
Art. 144.	[Dostosowanie statutów instytucji kultury]	501
Art. 145.	(uchylony)	501
Art. 146.	[Opracowanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami]	501
Art. 147.	[Dostosowanie struktury organizacyjnej państwowej administracji właściwej w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami]	501
Art. 148.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych]	502
Art. 149.	[Wejście w życie przepisów o restytucji zabytków]	502
Art. 150.	[Przepis derogacyjny]	502
Art. 151.	[Wejście w życie ustawy]	502
Wykaz aktów normatywnych		505
Wykaz orzecznictwa		510
Bibliografia		522
Opracowania z badań archeologicznych		528

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa – dyrektywa Rady 93/7/EWG z 15.03.1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz.Urz. WE L 74, s. 74)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja haska – Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisana w Hadze w dniu 14.05.1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 z uzup.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
- rozporządzenie MKiDN z 2011 r. – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27.07.2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz.U. Nr 165, poz. 987 ze zm.) – akt archiwalny

- rozporządzenie MKiDN z 2015 r. – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14.10.2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. poz. 1789) – akt archiwalny
- rozporządzenie MKiDN z 2018 r. – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2.08.2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. z 2021 r. poz. 81)
- u.b. – ustawa z 27.06.1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2393)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145)
- u.m. – ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r. poz. 385)
- u.o.d.k. – ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.) – akt archiwalny
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz.Urz. MKiDN – Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Dz.Urz. MON – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
- Dz.Urz. UE/WE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
- M.P. – Monitor Polski
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

- ONSA-OZ – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ochrony zabytków
 OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
 OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
 OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
 OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
 OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
 OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
 PiP – Państwo i Prawo
 PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
 Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
 ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

- AZP – Archeologiczne Zdjęcie Polski
 ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
 GEZ – gminna ewidencja zabytków
 GKZ – Generalny Konserwator Zabytków
 ISOK – Informatyczny System Ochrony Kraju
 LIDAR – *Light Detection and Ranging* (skaniny laserowy)
 LSD – Listy Skarbów Dziedzictwa
 MKiDN – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
 NID – Narodowy Instytut Dziedzictwa
 NIK – Najwyższa Izba Kontroli
 NIM – Narodowy Instytut Muzeów (od 2.09.2023 r.)
 NIMOZ – Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (2011–2023)
 NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
 RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa
 ROZ – Rada Ochrony Zabytków
 RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
 RTK – *Real Time Kinematic* (RTK GPS)
 SA – sąd apelacyjny
 SN – Sąd Najwyższy
 SNAP – Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich
 SO – sąd okręgowy
 SOZ – społeczny opiekun zabytków
 TK – Trybunał Konstytucyjny
 TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
 WEZ – wojewódzka ewidencja zabytków
 WKZ – wojewódzki konserwator zabytków
 WSA – wojewódzki sąd administracyjny
 WUOZ – wojewódzki urząd ochrony zabytków

Wstęp do wydania zaktualizowanego

Obecnie obowiązująca prawna regulacja dotycząca ochrony zabytków weszła w życie 17.11.2003 r. (ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.). Ponad 20-letnie funkcjonowanie ww. ustawy w sposób bardzo wyraźny ukazało potrzebę zmiany obowiązujących regulacji. Potrzeba ta jest przy tym dostrzegana nie tylko przez środowiska naukowe (wskazujące np. na zróżnicowanie ustawowych obowiązków odkrywcy zabytku i zabytku archeologicznego) i fachowe (podnoszące m.in. konieczność uwzględnienia „podejścia krajobrazowego” w ramach ochrony dziedzictwa kulturowego), ale także w orzecnictwie sądów (konieczność dostosowania do standardów konstytucyjnych w zakresie realizacji zasady proporcjonalności czy ochrony własności) i przez decydentów politycznych (poszerzenie katalogu form ochrony zabytków; szerzej na ten temat: W. Kowalski, K. Zalaszińska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zedler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 56). W 2018 r. powołany został zespół resortowy ds. zmiany ustawy o ochronie zabytków. Prace zespołu zmierzały w kierunku potraktowania kwestii związanych z zabytkami archeologicznymi indywidualnie, np. w odrębnym rozdziale ustawy. Efektem tych prac były *Założenia do ustawy w zakresie ochrony dziedzictwa archeologicznego* opracowane przez pracowników Narodowego Instytutu Dziedzictwa (DOZ-KiNK.640.2.2020.WJ) i przedstawione w 2020 r. Spotkały się one z krytycznym przyjęciem, między innymi ze względu na bezrefleksyjne i mechaniczne utrwalanie anachronicznych rozwiązań prawnych, uwzględnienie postulatów wyłącznie jednego środowiska bez uwzględnienia problemów ochrony dziedzictwa archeologicznego identyfikowanych w pracy służb konserwatorskich czy pracujących w terenie archeologów, brak przeprowadzenia jakiegokolwiek porównania z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Dalsze losy *Założeń* nie są znane. W lipcu 2021 r. przedstawiono projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD247. Zdaniem projektodawcy proponowana nowelizacja miała charakter przekrojowy. Obejmowała zarówno unormowanie całych kompleksów zagadnień, jak i drobne korekty w dotychczasowych przepisach. Wszystko w celu doprecyzowania obowiązujących przepisów i usprawnienia ich stosowania (np. wyłączenie niektórych działań przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków z systemu pozwoleń konserwatorskich i objęcie ich procedurą zgłoszenia). Projekt ten został przekazany do konsultacji publicznych w bardzo ograniczonym zakresie. Niemniej znowu został oceniony krytycznie. Po raz kolejny bowiem proponowane zmiany do ustawy nosiły znamiona kosmetyki, nie zaś próby realnego zmierzenia się z problemami związanymi z ochroną zabytków. Projekt do chwili obecnej nie został wniesiony do Sejmu. Nie wiadomo również, czy prace nad nim zostały jedynie zawieszono, czy też całkowicie zrezygnowano z nowelizacji w takim kształcie.

Niezależnie od powyższego 13.07.2023 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 1904), której celem była regulacja przepisów dotyczących amatorskiego poszukiwania zabytków w Polsce, w tym między innymi wyłączenie z amatorskich poszukiwań miejsc pozostających pod ochroną konserwatorską, miejsc pochówków, kaźni i pomników zagłady. Nowelizacja ta obowiązuje od 1.05.2024 r. Również w tym przypadku zrezygnowano z szerokich konsultacji publicznych na etapie uchwalania przepisów. Co więcej, zgłaszane jednoznacznie krytyczne oceny nie zostały uwzględnione (zob. uchwałę Rady Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego o podjęcie zdecydowanych i jednoznacznych działań na rzecz odrzucenia w całości przedłożonego 5.06.2023 r. poselskiego projektu nowelizacji ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, <https://www.snap.org.pl/roda-o-nowelizacji/>, dostęp: 22.03.2024 r.). Rada podniosła, że proponowane regulacje w niebezpieczny sposób naruszają zasady ochrony dziedzictwa archeologicznego w Polsce. Zdaniem Rady niewłaściwe jest procedowanie w parlamencie projektu, który wyraża stanowisko tylko jednej grupy interesariuszy – środowiska tzw. eksploratorów, zainteresowanych swobodnym dostępem do znajdujących się w ziemi zabytków archeologicznych, które z zasady są przecież własnością Skarbu Państwa. Rada przypominała, że obowiązkiem wszystkich organów państwa jest dbanie o historyczne, w tym archeologiczne, dziedzictwo kulturowe naszego kraju. Jest to zasób nieodnawialny, którego grabienie i niszczenie powinno być w zdecydowany sposób karane. Uchwalenie ustawy bez uwzględnienia głosów specjalistów doprowadziło do bardzo licznych, krytycznych wystąpień przedstawicieli środowisk konserwatorskich i archeologicznych, zakończonych *Petycją w sprawie*

nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003 roku z 14.07.2023 r. (<https://www.petycjeonline.com/stats.php?id=407309>, dostęp: 22.03.2024 r.).

Pomimo protestów zawierających zarówno słuszne, jak i nieco na wyrost sformułowane obawy do dnia złożenia niniejszej książki do druku nie zdecydowano się na poprawienie zbyt pochopnie w naszej ocenie uchwalonych regulacji i ich nowelizację przed wejściem w życie. Jest to bez wątpienia ten przypadek aktywności ustawodawcy, której celem jest spełnienie oczekiwań konkretnej grupy społecznej (w tym przypadku dziesiątek bądź nawet setek tysięcy poszukiwaczy amatorów, środowiska tzw. eksploratorów, zainteresowanych swobodnym dostępem do znajdujących się w ziemi zabytków archeologicznych), tuż przed wyborami parlamentarnymi oraz samorządowymi (ustawę uchwalono 23.07.2023 r., tj. na trzy miesiące przed wyborami parlamentarnymi). Jest to przypadek ignorowania zarówno wiedzy o procesie kształtowania się dziedzictwa archeologicznego, jak i o aktualnym funkcjonowaniu jego ochrony w Polsce, w tym o problemach, które właściwą ochronę utrudniają.

Pierwsze wydanie niniejszego komentarza uwzględniało stan prawny na dzień 1.03.2016 r. Analiza aktualnie obowiązującego tekstu normatywnego prowadzi do wniosku, że od tego czasu zmianie uległy prawie wszystkie jednostki redakcyjne ustawy. W tym okresie dokonano bowiem aż ponad dwudziestu jej nowelizacji. Niektóre zmiany są przy tym znaczące i doniosłe – jak na przykład utrata mocy obowiązującej przez część przepisów karnych związana z wprowadzeniem administracyjnych kar pieniężnych (rozdział 10a) – a inne, jak się wydaje, w praktyce mają wymiar jedynie semantyczny, jak na przykład zmiana procedury powoływania wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Niemniej taka częstotliwość i zakres nowelizacji, biorąc pod uwagę wciąż zgłaszane postulaty zmian koniecznych, niezbędnych i tych jedynie pożądanych, powinna budzić wątpliwości co do istnienia wypracowanej, spójnej koncepcji ochrony polskich zabytków.

Najlepszym przykładem braku takiej koncepcji jest instytucja Listy Skarbów Dziedzictwa – jednej z form ochrony zabytków ruchomych, która nie znalazła zastosowania w dotychczasowej praktyce i pozostała regulacją martwą. Ta forma ochrony została wprowadzona ustawą z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1330) i wzbudziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. W wyroku z 25.05.2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zasady wpisywania zabytków ruchomych na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz zasady przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa są zgodne z Konstytucją RP.

Przepisy te zaczęły więc formalnie obowiązywać z dniem 25.11.2016 r. Zostały znowelizowane z dniem 20.06.2017 r., a obecnie proponuje się ich usunięcie, gdyż żaden zabytków nie został na Listę w tym czasie wpisany.

Powyższe uzasadnia tezę, że wciąż brak jest koncepcji prawa ochrony zabytków uwzględniającej tak interes społeczny, jak i potrzeby oraz uzasadnione oczekiwania właścicieli zabytków. Truizmem jest przy tym stwierdzenie, że tylko dialog i współpraca organów administracji, którym powierzono ochronę zabytków, z podmiotami zobowiązanymi do opieki nad nimi może zapewnić efektywność działań nakierowanych na to, jak nakazał ustrojodawca w preambule Konstytucji RP z 1997 r., „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku” Rzeczypospolitej. Niepokojący jest również niedostatek działań edukacyjnych upowszechniających konieczność ochrony zabytków, które skutecznie prowadziłyby do eliminowania aktów bezmyślnego wandalizmu i umyślnej dewastacji tychże.

Nie bez wpływu na kształt oddawanego w ręce Czytelników komentarza pozostają doświadczenia autorów związane ze współpracą ze służbami konserwatorskimi. W szczególności znaczące okazało się doświadczenie związane z zatrudnieniem w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków i obserwacja, z jakimi dylematami i problemami mierzą się z jednej strony urzędnicy (najczęściej nieposiadający prawniczego wykształcenia), interpretujący i stosujący komentowane przepisy, a z drugiej – klienci urzędu, usiłujący jak najszybciej przeprowadzić zaplanowane zamierzenia inwestycyjne. Trzecią stroną tej konfliktowej (w sposób nieunikniony) relacji pozostają NGOsy i innego rodzaju organizacje działające na rzecz ochrony zabytków, których wizja kurateli roztaczanej nad dobrem wspólnym, jakim jest materialne dziedzictwo, nie zawsze jest spójna z koncepcjami i możliwościami dzierżyciela zabytku, a nierzadko wykracza także – wbrew oczekiwaniom i wyobrażeniom tych organizacji – poza kompetencje służb konserwatorskich.

Powyższe względy, a także zmiany prawne, jakie nastąpiły od czasu opracowania I wydania niniejszego komentarza, skłoniły autorów do ponownego podjęcia trudnego wyzwania zmierzania się z prawem ochrony zabytków w jego praktycznym wymiarze.

Prof. Kamil Zeidler nazwał ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „konstytucją”, aktem prawnym fundamentalnym dla tego obszaru działań państwa. Podzielając ten pogląd, oddajemy w ręce Czytelników opracowanie, które – mamy nadzieję – poza ułatwieniem stosowania obowiązujących regulacji przyczyni się także do refleksji nad ich niedostatkami i pozwoli na podjęcie prac nad ulepszeniem rozwiązań systemowych w dziedzinie ochrony i opieki nad zabytkami.

Wstęp

Uwagi wprowadzające

Na wstępie niniejszej publikacji, będącej w swoim założeniu pierwszym komentarzem praktycznym do ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami napisanym przez duet składający się z prawnika i archeologa, należy zaznaczyć, że nie stanowi ona próby kompleksowej analizy wszystkich aspektów związanych z praktycznym stosowaniem tej ustawy. Nie wydaje się obecnie, by takie opracowanie mogło powstać, a dostępna literatura, czy to w postaci komentarzy (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010), czy monografii (*Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalasieńska, LEX 2014), czy też prac zbiorowych (*System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin–Warszawa 2011), tylko to potwierdza. Ograniczenie niniejszego komentarza w części praktycznej do aspektów poświęconych ochronie zabytków archeologicznych – wraz z problematyką towarzyszącą – pozwoli, w naszym przekonaniu, na zarysowanie najważniejszych zagadnień, z którymi na co dzień musi borykać się archeolog czy badacz architektury. Tematyka ta, wprowadzie w formie wykładu prawa dla archeologów, podjęta została już w 2009 r. (K. Zeidler, M. Trzciński, *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009), wydaje się jednak, że znajdująca się tam dogłębna analiza obowiązującego stanu prawnego nie do końca odpowiada zapotrzebowaniu archeologa terenowego, starającego się wykonywać rzetelnie swoje obowiązki w obliczu wyraźnego konfliktu interesów pomiędzy stojącym na straży prawa konserwatorem zabytków a stojącym na straży własnego interesu finansowego inwestorem. Dotychczasowe analizy obowiązującego stanu prawnego nie pokazują także tego, że „na pierwszej linii frontu” stoją najczęściej nie urzędnicy lokalnych WUOZ, lecz właśnie archeolodzy, architekci czy konserwatorzy. Podczas czytania wykładów prawa nie widać także, iż ta

forpocza ochrony zabytków jest jednocześnie grupą przedsiębiorców borykających się z dokładnie tymi samymi dylematami moralnymi co właściciele obiektów objętych ochroną konserwatorską.

Podjmując się oceny obowiązujących przepisów związanych z ochroną zabytków pod kątem ich praktycznego zastosowania, należy stwierdzić, że jedynie częściowo spełniają one postawione przed nimi zadania. W efekcie dziedzictwo historyczne w postaci zabytków, których zachowanie zgodnie z treścią ustawy „leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”, z roku na rok jest uszczuplane zarówno w trakcie działań o charakterze inwestycyjnym czy użytkowym, jak i w wyniku wykroczeń oraz przestępstw. Sytuacja ta wynika najczęściej z trudności w identyfikacji cytowanych wyżej wartości przez społeczeństwo oraz ze znacznych rozbieżności pomiędzy interesem społecznym definiowanym przez ustawodawcę a tym samym interesem definiowanym przez społeczeństwo.

Oceniając funkcjonowanie ustawy, należy też obiektywnie stwierdzić, że jej skuteczność jest nieporównywalnie mniejsza w stosunku do regulacji związanych na przykład z ochroną środowiska. W efekcie na co dzień dochodzi do sytuacji, w których nielegalne wycięcie jednego dużego drzewa z zabytkowej przestrzeni miasta kosztuje znacznie więcej niż wykonanie w jego sąsiedztwie szerokopłaszczyznowych badań archeologicznych (również o charakterze niszczącym) o miąższości warstw sięgającej kilku metrów. Zależność tę widać w działaniach inwestorów już na pierwszy rzut oka. Decydują się oni bowiem bez wahania na prowadzenie niemałych nawet prac ziemnych (np. instalatorskich) bez stałego nadzoru archeologa, a jednocześnie każdorazowo dbają o ogrodzenie i zabezpieczenie przed uszkodzeniem drzew znajdujących się na terenie inwestycji. Co najważniejsze, czynności te wykonywane są bez konieczności codziennego nadzoru ze strony specjalnie zatrudnionego i wspartego wieloma decyzjami administracyjnymi eksperta. W zupełności wystarcza widmo dotkliwej finansowo i nieuchronnej kary.

Wydaje się więc, co było już podnoszone w literaturze przedmiotu, że pomimo kilkudziesięciu lat, które minęły od czasu transformacji, przepisy związane z ochroną środowiska spełniają postawione przed nimi zadania, chociaż w większości przypadków odnoszą się do substancji odnawialnej (choć wolno, ale jednak odnawialnej), natomiast regulacje mające chronić obiekty posiadające wartość historyczną, cechujące się unikatowością i jednocześnie brakiem możliwości odtworzenia, nadal w praktyce pozostają nieskuteczne. W żaden sposób nie zmienia tego bardzo szeroka definicja zabytku, która pozwala na zakwalifikowanie do tej grupy również przedmiotów wytwarzanych przemysłowo w okresie II wojny światowej i po niej. Co więcej, ustawowa konstrukcja

tej definicji znacznie utrudnia prowadzenie prac badawczych, w szczególności archeologicznych, gdyż archeolog nigdy nie ma pewności, czy znalezione przedmioty pochodzące z XX w., niebędące w jego ocenie zabytkami, nie zostaną inaczej ocenione przez urzędnika z WUOZ. Nie ułatwia tego fakt, że obecnie sprawą otwartą pozostaje zakres zainteresowania archeologii, która prowadzi już systematyczne badania związane z XX-wiecznymi mogiłami, a w skrajnych przypadkach uczestniczy nawet w dokumentacji miejsca katastrof lotniczych (jak to miało miejsce w związku z katastrofą prezydenckiego samolotu TU-154M).

Słabość omawianych regulacji w praktycznym zastosowaniu związana jest ponadto z brakiem precyzyjnych przepisów zarówno w ustawie, jak i w rozporządzeniu, a w efekcie – z niekonsekwentnym i zróżnicowanym ich stosowaniem przez WUOZ. Brakuje także standaryzacji procedur funkcjonowania tychże placówek w skali ogólnopolskiej. Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków posiadają często inne wymagania dotyczące składania wniosków, pomimo że wszystkie pracują na gruncie tych samych przepisów. W Łodzi od wielu lat funkcjonuje lista badaczy, którzy udokumentowali posiadanie przez siebie uprawnień do wykonywania zawodu, i na podstawie tej listy, podając jedynie numer, uzyskuje się kolejne pozwolenia. Delegatura tegoż samego urzędu w Skierniewicach nie wymaga natomiast uzyskiwania zgody właściwego muzeum na przyjęcie zabytków, gdyż ma ona podpisane porozumienia ze wszystkimi jednostkami na podległym sobie terenie. Powyższe rozwiązania, niezwykle proste w realizacji i ułatwiające przejście całego procesu uzyskiwania decyzji administracyjnej, nie znalazły na terenie naszego kraju naśladowców.

Niezwykle ważna i konieczna do rozwiązania kwestia dotyczy opracowań wyników badań archeologicznych, architektonicznych i konserwatorskich, których standard wykonania prawodawca określił w formie załącznika do rozporządzenia MKiDN z 2018 r. (wcześniej załącznik do rozporządzenia MKiDN z 2015 r. oraz z 2011 r.). Analizując dokumentację przekazywaną do archiwów WUOZ, należy jednoznacznie stwierdzić, że w części nie spełnia ona zawartych w rozporządzeniu standardów. Jednocześnie urzędnicy nie występują o uzupełnienie tychże braków, co zachęca badaczy do kontynuowania niezgodnego z przepisami procederu. Należy przy podkreślić, że sprawozdanie z przeprowadzonych badań archeologicznych, którego obowiązek sporządzenia i przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków został nałożony w udzielonym przez ten organ, w warunkach przysługującego mu uznania administracyjnego, pozwoleniu na prowadzenie tych badań, stanowi informację publiczną (wyrok WSA w Poznaniu z 2.09.2021 r., IV SAB/Po 93/21, LEX nr 3227788).

Jak łatwo sobie wyobrazić, brak konieczności stosowania się do – notabene szczegółowo formułowanych w kolejnych rozporządzeniach MKiDN – standardów skutkuje niezwykle dużą jakościową dysproporcją pomiędzy poszczególnymi opracowaniami. Co więcej, braki w oddawanej do WUOZ dokumentacji pozwalają sądzić, że prace wykonane zostały niezgodnie ze sztuką. W połączeniu z kryterium najniższej ceny stosowanym przez organy administracji publicznej oraz większość podmiotów prywatnych przy wyborze wykonawcy niejednokrotnie mamy do czynienia nie z procesem badania, lecz niszczenia zabytku w majestacie prawa, co szczególnie w odniesieniu do zabytków archeologicznych powoduje nieodwracalne uszczuplenie części naszego dziedzictwa materialnego.

Omawiana ustawa oprócz przepisów sprawdzających się w praktyce oraz takich, które naszym zdaniem wymagają ponownego rozpatrzenia, zawiera także regulacje całkowicie martwe, a jednocześnie nie obejmuje reguł postępowania, które stosowane są na co dzień przez WUOZ w celu uzupełnienia luki prawodawczej.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy kilkukrotnie nowelizowane przepisy związane z partycypacją Skarbu Państwa w kosztach badań archeologicznych prowadzonych na zabytkach. Informacje uzyskane z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazują bowiem, że przez wszystkie lata funkcjonowania tych unormowań tylko jeden przedsiębiorca otrzymał dofinansowanie. Najprawdopodobniej najważniejszą z przyczyn takiego stanu rzeczy, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej książki, jest fakt, że koszt działań badawczych nie przekracza zazwyczaj 2% kosztów całej inwestycji. Nie bez znaczenia są tu zapewne także bariery proceduralne.

Kolejną bardzo ważną kwestią jest kontrola przebiegu prac badawczych, restauratorskich i budowlanych prowadzona przez uprawnionych przedstawicieli WUOZ. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrola ta musi być poprzedzona pismem wysłanym na adres zamieszczony we wniosku. W przypadku gdy wnioskodawcą jest kierownik tych prac, znajdujący się zazwyczaj poza miejscem zamieszkania, doręczenie to z założenia musi być nieefektywne, choć zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego – skuteczne. Co więcej, pracownicy WUOZ po obowiązkowym zgłoszeniu przez kierownika prac odkryć ważnych z punktu widzenia badanego zabytku w terminie trzech dni od daty przyjęcia zgłoszenia muszą osobiście przeprowadzić kontrolę. Ani komentowana ustawa, ani rozporządzenie MKiDN z 2018 r. nie wyjaśnia jednak, co urzędnik ma zrobić w sytuacji, gdy odkrycia te dokonane zostały pod wodą czy też w innym trudno dostępnym miejscu. Zgodnie z przyjętymi przepisami niemożliwa jest ocena sytuacji na podstawie sporządzonej dokumentacji fotograficznej, rysunkowej i pomiarowej, które jednocześnie są

częścią opracowania wyników badań i mają być na tyle precyzyjne, żeby służyć przez następne lata badaczom, inwestorom i urzędnikom w ich pracy.

Całkowicie nie do przyjęcia z punktu widzenia praktyka są przepisy dotyczące uzyskiwania pozwoleń na badania nieinwazyjne. Zgodnie z nimi badacz wykonujący pomiary, na przykład z użyciem z georadaru, musi przechodzić całą ścieżkę administracyjną, pomimo że wystarczyłaby mu do wykonania tych prac jedynie zgoda właściciela gruntu bądź obiektu.

Wszystkie omawiane w niniejszej publikacji problemy legislacyjne nie oddają jednak widocznej w terenie niechęci części społeczeństwa do służb konserwatorskich i związanych z nimi archeologów, konserwatorów czy badaczy architektury. Wojewódzki konserwator zabytków postrzegany jest jedynie przez pryzmat swoich władczych uprawnień oraz licznych kontrowersyjnych działań i opinii. Inwestorzy oraz wykonawcy niejednokrotnie podkreślają, że urzędnicy z WUOZ nie starają się być partnerami w procesie ochrony zabytków. Próżno według nich szukać zrozumienia i próby dojścia do takiego rozwiązania, które satysfakcjonowałoby obydwie strony. Brak dialogu oraz konsekwencji w podejmowaniu decyzji to chyba jeden z najważniejszych zarzutów, które, oprócz inwestorów, stawiają urzędnikom projektanci oraz wykonawcy prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Już niemalże przysłowiowa jest niechęć do wydawania na piśmie wytycznych konserwatorskich. Co niepokojące, pojawiają się niekiedy całkowicie zasłużone zarzuty o braku przygotowania urzędników do wykonywanej przez nich pracy, rzutujące na ocenę całego aparatu ochrony zabytków. Są to wątpliwości związane nie tylko z brakami merytorycznymi w zakresie znajomości samych obiektów zabytkowych i sposobu postępowania w poszczególnych sytuacjach, lecz także z brakiem wiedzy w zakresie obowiązujących przepisów i ich interpretacji (pomimo – jak już wspomniano na wstępie – istnienia szeroko dostępnej literatury tematu). Dla przykładu można wskazać praktykę zaobserwowaną w Śląskim Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków, w którym to poszczególni inspektorzy w związku z wątpliwościami dotyczącymi interpretacji przepisów, słusznie zresztą, odsyłają klienta do zatrudnionego w urzędzie prawnika. Ten jednak, jak twierdzi, nie ma w zakresie swoich obowiązków obsługi podmiotów zewnętrznych. Jedyne, co pozostaje, to niełatwa próba kontaktu bezpośrednio ze Śląskim WKZ bądź wysłanie zapytania na piśmie. Oczekiwanie na odpowiedź znacznie wydłuża czas, który potrzebny jest na uzyskanie pozwolenia lub, co gorsze, uniemożliwia złożenie wniosku o dofinansowanie wskutek przekroczenia obowiązującego terminu. Pismo takie, jak łatwo się domyślić, trafia ostatecznie do tego samego prawnika, który wcześniej odmawiał udzielenia informacji.

Zdarza się niekiedy, że odpowiedź na zapytanie nie nadejdzie. Nierzadko też urzędy pomimo poprawnie złożonego wniosku potrafią wydać decyzję bez żadnego uzasadnienia z przekroczeniem terminów wynikających z ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572). Za przykład posłużyć może Śląski Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, który otrzymawszy wniosek 15.05.2014 r. (data wpływu jest zapisana w decyzji), udzielił pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych dopiero 8.07.2014 r., a więc osiem tygodni od otrzymania wniosku (pozwolenie numer 185/2014 znak K-AR.5161.17.2014 RPW/7858/2014). Co ważne w tej sytuacji, decyzja ta związana była z nadzorem archeologicznym nad zatwierdzoną przez ten sam urząd przebudową placu Lustigera w Będzinie, finansowaną przez tamtejsze starostwo powiatowe. Tak znaczne opóźnienie w wydaniu decyzji mogło zagrozić realizacji całej inwestycji i narazić zarówno inwestora, jak i wykonawcę na znaczne straty finansowe. Oczywiście możliwa jest w takim przypadku skarga na opieszałość urzędu, ale rozwiązanie to w żaden sposób nie poprawia sytuacji wnioskodawcy. Bez wątpienia nie tak powinien wyglądać proces wydawania decyzji administracyjnych, a tym bardziej sposób działania urzędów, które powołane zostały do ochrony zabytków i nadzorowania sprawowania opieki nad nimi. Niepokojące dane w tym zakresie przedstawia także raport NIK (zob.: NIK, *Informacja o wynikach kontroli – System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/023/>, s. 47 i n., dostęp: 17.08.2024 r.).

Omówiona powyżej sytuacja to tylko jeden przykład z wielu, z którymi mieliśmy do czynienia w trakcie naszej kariery zawodowej. W efekcie odnośnym wrażenie, że prawie nikt już dzisiaj nie przejmuje się faktem, iż musi rozpocząć prace bez prawomocnej decyzji administracyjnej zezwalającej na prowadzenie nadzorów archeologicznych. Nawet maksymalny wymiar kary, w tym przypadku wynoszący 5000 zł, jest niczym w porównaniu do kar umownych, które naliczane są firmom za przekroczenie terminu realizacji inwestycji. Przy dużych budowach wspomniana kwota może być niższa niż kara za przekroczenie terminu o jeden dzień, a zatem trudno się dziwić, że generalny wykonawca podejmuje to ryzyko. Sytuacje takie nie tylko budują złą atmosferę wokół problematyki ochrony zabytków, ale także utrwalają patologiczny sposób funkcjonowania inwestorów w oderwaniu od decyzji administracyjnych wydawanych przez WKZ. Patologia ta przenosi się automatycznie na sferę relacji łączących inwestora i archeologa, który nie powinien przystępować do wykonywania swoich obowiązków bez ważnej decyzji konserwatorskiej oraz zgłosić zaistniałą sytuację do urzędu. W konsekwencji jednak działanie to może spowodować utratę pracy lub partnera biznesowego w przyszłości.

Dodatkowe, zupełnie niepotrzebne koszty, ponoszone zarówno przez inwestorów, jak i przez badaczy w wyniku złego funkcjonowania WUOZ powinny, naszym zdaniem, stać się przedmiotem osobnego opracowania realizowanego we współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli. Nie są to wbrew pozorom kwoty drobne, stanowiące wynik nieporozumień na linii urzędnik – petent. Mowa tutaj o dziesiątkach, a niekiedy i setkach tysięcy złotych traconych przez pojedynczych wykonawców bądź inwestorów w ramach jednego zadania. Sytuacji takich w naszym kraju jest, jak się wydaje, bardzo dużo i każdorazowo ciężar wydatków – o trudnej do oceny, gdyż chyba nigdy szczegółowo niebadanej, skali – spoczywa wyłącznie na barkach wnioskodawcy bądź pracującego dla niego wykonawcy.

Konstytucyjne źródła obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) z racji swej najwyższej mocy prawnej stanowi fundament i określa podstawowe zasady regulujące ochronę dziedzictwa kultury w Polsce. Odnoszące się bezpośrednio do tej materii przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej – art. 5 i 6 Konstytucji RP – stanowią, że: „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego” oraz „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Dla skonstruowania ustrojowego modelu ochrony dziedzictwa narodowego pomocne będą też inne wartości konstytucyjne, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz pojęcie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Również w preambule – choć co do jej normatywnego charakteru nadal istnieją wątpliwości – znajdziemy odniesienie do interesujących nas kwestii, choćby w zobowiązaniu, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”.

Jak wskazano wyżej, w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. ustrojodawca zagwarantował szczególną ochronę dziedzictwa kultury. Choć zdefiniowanie tego pojęcia nasuwa wiele wątpliwości, a ustawodawca konstytucyjny w tym zakresie nie zawsze jest konsekwentny – w Konstytucji odnajdziemy następujące określenia odnoszące się do tego przedmiotu ochrony: „dziedzictwo Narodu” (preambuła), „dziedzictwo narodowe” (art. 5), „dobra kultury” (art. 6 ust. 1 i art. 73), „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2) – na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że termin ten rozumieć należy jako „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany

za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50). Jednocześnie, zdając sobie sprawę z tego, że dobra kultury stanowią jedno ze źródeł tożsamości narodowej i wchodzą w skład dziedzictwa narodowego, uznajemy, że jest to pojęcie szersze, obejmujące nie tylko materialne świadectwa rozwoju cywilizacyjnego, lecz także dorobek umysłowy i duchowy określonej społeczności (zob. także M. Trzciniński, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, Prok. i Pr. 2011/6, s. 17). W tym kontekście w dalszych rozważaniach posługiwać się będziemy terminem „dziedzictwo kultury” jako określeniem najpełniej oddającym szeroki zakres ochrony gwarantowany w rozdziale I Konstytucji RP.

Dopełnieniem norm programowych stanowiących zasady ustroju III Rzeczypospolitej jest wskazana w art. 73 Konstytucji RP wolność korzystania z dóbr kultury. Terminem tym określa się wartość należącą do świata kultury, która może stanowić przedmiot ochrony prawnej. Zgodzić przy tym należy się z poglądem, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem (ale każdy zabytek jest dobrem kultury), gdyż może ono być przedmiotem powstałym współcześnie (por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 43).

Choć jednoznacznie pozytywnie należy ocenić konstytucjonalizację zasady strzeżenia dziedzictwa kultury, to w praktyce jej realizacja budzi wiele wątpliwości. Ujęcie tych norm programowych jako zasad ustroju Rzeczypospolitej wskazuje ustawodawcy zwykłemu kierunek prac legislacyjnych mających na celu ich realizację, polegającą na określeniu obowiązków organów państwowych i samorządowych w zakresie kształtowania prawa regulującego kwestie organizacyjne, finansowe i techniczne szeroko rozumianej ochrony dóbr kultury.

Nakaz ochrony dóbr kultury umożliwia organom władzy publicznej ingerencję w konstytucyjnie gwarantowane prawo własności (danego obiektu, nieruchomości, rzeczy ruchomej) ze względu na interes społeczny (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji ustrojodawca z jednej strony poręczył utworzenie systemu ochrony dziedzictwa narodowego, a więc pośrednio zobowiązał się do wspierania właścicieli i posiadaczy dóbr stanowiących jego część w działaniach na rzecz zachowania tego dziedzictwa, z drugiej zaś – przewidział możliwość podporządkowania interesów prywatnych tych podmiotów interesowi publicznemu dla realizowania celów i ochrony wartości

wyżej wskazanych. Niemniej jednak to rozwiązanie legislacyjne nie wykluczyło czy też nie zapobiegło powstawaniu konfliktów na tym tle. Jak pokazuje bowiem praktyka, wprowadzone rozwiązania legislacyjne służące realizacji dyrektywy dbałości o zachowanie dziedzictwa kultury wydają się naruszać inne wartości konstytucyjne, a przede wszystkim – gwarantowane w art. 64 Konstytucji RP – prawo własności. W tym kontekście na uwagę zasługuje, nieaktualne już co prawda, stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym ochrona zabytków jako dóbr kultury chronionych konstytucyjnie (na podstawie art. 5 Konstytucji RP) ma mieć pierwszeństwo na przykład przed prawem właściciela do zabudowy własnej nieruchomości (wyrok NSA z 9.02.2006 r., II OSK 494/05, LEX nr 196698). Jak wykażemy, stanowisko sądów administracyjnych w tej mierze zmieniło się, niemniej tak restrykcyjne podejście przyświecało nie tylko ustawodawcy podczas uchwalania komentowanej ustawy, lecz także służbom administracyjnym i konserwatorskim stojącym na straży przestrzegania litery prawa.

W doktrynie przyjmuje się, że skoro ustrojodawca zdecydował się na użycie szerokiego określenia „strzeże” w odniesieniu do dziedzictwa kultury, to objął nim wszelkie formy działania państwa. W konsekwencji oznacza to, że państwo, realizując zadanie strzeżenia tego dziedzictwa, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Przy jego doborze dla określonej kategorii sytuacji państwo musi jednak – jak się wydaje – uwzględniać ograniczenia swojego *imperium*, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli. Innymi słowy, to, że przepisy art. 5, 6 i 73 Konstytucji RP mogą być zasadnie traktowane jako sankcjonujące istnienie ważnego interesu publicznego w postaci strzeżenia – stanowiącego dobro wspólne obywateli – dziedzictwa kultury, nie zwalnia jeszcze ustawodawcy zwykłego z konieczności uwzględniania przy stanowieniu norm o charakterze reglamentacyjnym, mających za zadanie realizację wspomnianego interesu, treści pozostałych regulacji konstytucyjnych, a w szczególności art. 64 (prawo do własności i jej ochrony) i związanej z nim zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. *Ustawa o ochronie zabytków...*, red. M. Cherka, komentarz do art. 1, teza 1, s. 16).

Przywołana zasada proporcjonalności z jednej strony nakłada na prawodawcę obowiązek każdorazowego zbadania, czy w konkretnym stanie faktycznym istnieje rzeczywista potrzeba dokonania ingerencji w zakres praw lub wolności jednostki, z drugiej strony natomiast mieści ona w sobie wymóg stosowania takich środków prawnych, które są zarazem skuteczne (rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów), jak i niezbędne (jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną na skutek ich wprowadzenia ograniczeniu). Mówiąc inaczej, ingerencja w sferę statusu jednostki musi

pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. np. wyrok TK z 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007/9, poz. 102 i przywołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na względzie, dla ustalenia relacji między konstytucyjnym poręczeniem prawa własności a obowiązkiem ochrony dziedzictwa kultury na uwagę zasługują dwa orzeczenia: Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których, jak się wydaje, dokonano właściwej wykładni konstytucyjnego nakazu strzeżenia dziedzictwa kultury w kontekście prawa własności gwarantowanego zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Pierwsze z orzeczeń wydane zostało przez polski TK i dotyczyło zgodności nieobowiązującego już art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji RP. Zaskarżony w postępowaniu przed TK przepis zobowiązywał osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, która zamierzała realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, do pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Postępowanie przed Trybunałem zainicjował RPO, który podniósł, że wprowadzenie w ustawie o ochronie zabytków jasnej reguły odnośnie do finansowania ratowniczych prac archeologicznych jest co do zasady posunięciem trafnym, jednakże sama treść kwestionowanego unormowania nie zasługuje na pozytywną ocenę. Według RPO konstrukcja ta stanowiła zbyt daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe, w tym zwłaszcza w prawo własności. Przede wszystkim państwo zostało zwolnione z partycypowania w kosztach badań archeologicznych i ich dokumentacji. Tymczasem nie powinno ulegać wątpliwości, że to właśnie organy władzy publicznej są adresatami przywołanego już wcześniej obowiązku zapewnienia dostępu do dóbr kultury (art. 73 Konstytucji RP).

Zdaniem RPO art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. nie spełniał przesłanek określonych w powołanych przepisach Konstytucji RP. W szczególności trudno mówić tu o spełnieniu warunku „konieczności” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), który mieści w sobie postulat „niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* ustanawianych ograniczeń”.

Jak wskazywał wnioskodawca, ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji RP, tj. z zachowaniem dóbr kultury

i w konsekwencji – zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. Nie ma powodu, by nie uznać ich też za zdadne do osiągnięcia zamierzonego celu (skuteczne). Niemniej nie dotyczy to już warunku współmierności ograniczenia i chronionej przez nie wartości. Innymi słowy, RPO uważał, że ingerencja ustawodawcy w sferę objętą ochroną na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP jest zbyt daleko posunięta, ażeby można było przyjąć, iż została tu zachowana zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Na mocy art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. doszło bowiem do przerzucenia całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji na inwestorów, bez zagwarantowania jakiejkolwiek pomocy ze strony państwa i przy zupełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. W konsekwencji państwo zostało całkowicie uwolnione od finansowego aspektu troski o zachowanie dziedzictwa archeologicznego. Jednocześnie ciężar nałożony na inwestorów (i to wszystkich, z pominięciem rozróżnienia między tymi, którzy chcą realizować większe przedsięwzięcia, w rodzaju budowy infrastruktury przemysłowej bądź też przykładowo budowy autostrad, a tymi, którzy zamierzają wykonywać stosunkowo drobne roboty budowlane lub nowe zalesienia) nie pozostaje w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadniałaby ustanowienie omawianego ograniczenia. Zdaniem wnioskodawcy nie da się obronić tezy, że zobowiązanie osoby fizycznej, która jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, do pokrycia wszelkich kosztów niezbędnych badań archeologicznych i ich dokumentacji nie stanowi dla niej zbytnej uciążliwości. Niejednokrotnie koszty ratowniczych prac archeologicznych będą wręcz wyższe niż koszty samej inwestycji i tym samym mogą w ogóle przekraczać możliwości finansowe takiej osoby. Ponadto, skoro przepis ten niejednokrotnie w praktyce skutkował pozbawieniem możliwości korzystania z przedmiotu własności, to tym samym nie spełnia on warunku wyrażonego w art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP, a więc pozostaje w kolizji z gwarancją wyrażoną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, TK stwierdził, że należy rozstrzygnąć, w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją obowiązku państwa – „strzeżenia dziedzictwa narodowego” (art. 5 Konstytucji RP). Innymi słowy, czy z nałożenia na państwo zadania strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika jedynie prawo nakładania na inne podmioty, w tym również na właścicieli dóbr stanowiących dziedzictwo narodowe, nakazów i zakazów, czy też mocą Konstytucji nałożono na państwo inne obowiązki, które mają zapewnić zachowanie naszego dziedzictwa narodowego. W konsekwencji TK podkreślił,

że państwo, realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Jednocześnie jednak musi, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, uwzględniać ograniczenia jego władztwa wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli.

Ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji RP, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji – zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. W rezultacie powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych wynikające z art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Respektując interes publiczny (powszechny), mają również na celu ochronę wolności i praw innych osób. Tym samym cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym. Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami zaliczamy do zadań publicznych, tj. takich, których wypełnianie jest uzasadniane interesem publicznym zachowania konkretnych przedmiotów i utrzymania ich w stanie uznanym za właściwy środkami prawnymi i organizacyjnymi państwa.

Niewątpliwie ustawa o ochronie zabytków, realizując niezwykle istotny cel, prowadzi do ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych, niejednokrotnie w znacznym zakresie (zob. np.: art. 25 – warunki zagospodarowania zabytku na cele użytkowe; art. 32 – obowiązek udostępnienia zabytku w celu przeprowadzenia badań; art. 49 – decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych; art. 50 – decyzja o czasowym zajęciu w wypadku zagrożenia dla zabytku; art. 71 – finansowanie prac przy zabytku).

Podejmowane przez państwo działania zmierzające do realizacji celów nakreślonych w ustawie nie mogą być sprzeczne z ogólnie przyjętym porządkiem prawnym. Przepisy, które stanowią podstawę obowiązków nakładanych na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną posiadającą tytuł prawny do zabytku, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją.

Trybunał uznał, że art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z., o ile może być uznany za skuteczny, o tyle nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności stwierdził, że aspekt współmierności kosztów badań do kosztów robót budowlanych został pominięty w art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. Zakwestionowany przepis w istocie doprowadził do przerzucenia na osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji, bez zagwarantowania

jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy pełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. Nie może usprawiedliwiać takiego rozwiązania okoliczność, że inwestor prowadzący prace przy zabytku nieruchomym powinien liczyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów.

Skutkiem wyroku Trybunału była utrata mocy obowiązującej przez zakazany przepis oraz dokonanie odpowiedniej zmiany w ustawie przez wprowadzenie art. 82a u.o.z.o.z., który statuuje obowiązkową partycypację państwa w kosztach badań archeologicznych oraz ich dokumentacji.

Drugie ważne orzeczenie dotyczące omawianego zagadnienia zostało wydane przez ETPC w dniu 29.03.2011 r. w sprawie Potomski i Potomski przeciwko Polsce (33949/05). Sprawa toczyła się w związku z następującym stanem faktycznym. Państwo Potomscy nabyli w 1974 r. działkę wchodzącą w skład Państwowego Zasobu Ziemi, położoną we wsi Rusko (obecnie województwo zachodniopomorskie, powiat sławieński, gmina Darłowo). Do 1987 r. nic nie stało na przeszkodzie, by mogli zagospodarować ją zgodnie z zamierzonym celem, tj. wybudować dom. W 1987 r. okazało się jednak, że jakiegokolwiek inwestycji na działce są niemożliwe, ponieważ została ona objęta decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, na mocy której wpisano ją do rejestru zabytków. Na działce znajduje się bowiem cmentarz żydowski, który wprawdzie w 1970 r. został zamknięty, ale jako jeden z niewielu elementów kultury żydowskiej w tym regionie został objęty ochroną. Zabytek pochodzi z początku XIX w. W 1988 r. skarżący bezskutecznie wystąpili do wojewody koszalińskiego o zmianę działki na taką, na której będą mogli zrealizować planowaną budowę domu. Przez 24 lata toczyły się przed różnymi organami postępowania mające na celu rozwiązanie problemu państwa Potomskich. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie, zwracając się w 2001 r. z wnioskiem do Starosty Sławieńskiego o wszczęcie procedury wywłaszczeniowej, zazna-
czył, że od 1987 r. skarżący zostali pozbawieni możliwości zagospodarowania nabytej w 1974 r. działki w jakiegokolwiek sposób. Konserwator wyraził także opinię, że wywłaszczenie, a następnie przekazanie działki Związkowi Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP będzie odpowiadało postanowieniom ustawy z 20.02.1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1798). W 2005 r. Komisja Regulacyjna ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich z uwagi na to, że działka stanowi prywatną własność, zakończyła postępowanie w sprawie nabycia jej własności. W 2005 r., przed wniesieniem skargi do ETPC Potomscy zostali poinformowani przez Starostwo Powiatowe w Sławnie, że Wojewoda Pomorski nie może przeznaczyć żadnych środków na odkupienie działki oraz że prawne możliwości rozwiązania ich problemu zostały wyczerpane.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 29.03.2011 r. podkreślił, że choć decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 1987 r. z formalnego punktu widzenia nie pozbawiła państwa Potomskich własności działki, to przez umieszczenie tej nieruchomości w rejestrze zabytków faktycznie pozbawiła ich możliwości wykorzystania jej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Tym samym ingerencja w prawo własności skarżących rozpoczęła się w 1987 r. i trwa nadal, państwo polskie bowiem w żaden sposób nie naprawiło uszczerbku, jakiego doznali skarżący. Sędziowie jednomyślnie orzekli, że Polska przez działania i zaniechania swoich organów w tej sprawie naruszyła art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20.03.1952 r. oraz sporządzonego w Strasburgu dnia 16.09.1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1). Trybunał dopatrzył się w rozpoznawanej sprawie naruszenia zasady proporcjonalności.

Trybunał stwierdził, że skarżącym należy się słuszne zadośćuczynienie, i zobowiązał strony postępowania, by w terminie sześciu miesięcy od uprawomocnienia się wyroku przedstawiły swoje obserwacje, a w szczególności poinformowały Trybunał o treści zawartego porozumienia mającego zadośćuczynić szkodzie poniesionej przez skarżących.

Powyższe orzeczenie nie zostało do tej pory wykonane w tym znaczeniu, że nie doprowadziło do wprowadzenia procedury umożliwiającej właścicielom nieruchomości wpisanych – na mocy decyzji odpowiednich organów państwa – do rejestru zabytków skuteczne ubieganie się o wszczęcie postępowania w sprawie wywłaszczenia z *de facto* bardzo często pustego prawa własności. Zdaniem rządu w wyroku w sprawie państwa Potomskich ETPC nie wskazał konieczności wprowadzenia zmian w polskich przepisach dotyczących umożliwienia właścicielom nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków ubiegania się o odszkodowanie. Takie stanowisko wynika z odpowiedzi, jakiej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzieliło w 2012 r. na interpelację poselską (nr 22180) w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o ochronie zabytków w związku z wyrokiem w sprawie państwa Potomskich (szerzej na ten temat zob.: <http://www.hfhr.pl/wyrok-etpc-w-sprawie-potomski-i-potomska-przeciwko-polsce-wciaz-niewykonany>, dostęp: 17.10.2015 r.). Jednakże w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka bez wprowadzenia zmian legislacyjnych sądy nie mają możliwości zasądzenia jakiegokolwiek odszkodowania właścicielom nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Należy bowiem podkreślić, że obowiązujące przepisy komentowanej ustawy (art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.) pozwalają na wywłaszczenie nieruchomości wyłącznie w razie zagrożenia zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku wpisanego do rejestru i tylko wówczas, gdy nie jest możliwe usunięcie zagrożenia.

W świetle omówionych wyżej orzeczeń nie powinno jednak budzić żadnych wątpliwości, że ochrona zabytków musi się łączyć z poszanowaniem indywidualnego prawa własności. Pewnym rozwiązaniem – wobec opieszałości ustawodawcy – wydaje się stosowanie odpowiedniej wykładni przepisów ustawy o ochronie zabytków. Czynią to sądy administracyjne, które przestały uważać nakaz wynikający z art. 5 Konstytucji RP za absolutny i niepodważalny. W ich ocenie, skoro wymieniony przepis ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, to konieczne jest wzajemne harmonizowanie ochrony zabytków z innymi zasadami, normami i wartościami prawnymi. W określonych sytuacjach ochrona zabytków podlega ograniczeniu, tak samo jak i inne wartości, w tym nawet prawa i wolności obywatelskie, prawo własności i inne prawa majątkowe (zob. wyroki NSA z 23.01.2013 r., II OSK 2764/12, LEX nr 1351354, oraz z 11.04.2014 r., II OSK 2751/12, LEX nr 1481902).

Niemniej jednak wskazane wyżej trudności z wyważeniem dobra podlegającego szerszej ochronie skłaniają do poszukiwania lepszych, bardziej kompleksowych rozwiązań służących właściwej ochronie dóbr kultury. Oczywiście nie można tracić z pola widzenia problemów, jakie wynikają z nikłej świadomości społeczeństwa w tej dziedzinie, i powtarzających się przykładów celowego dewastowania lub samoistnego niszczenia wartościowych zabytków, szczególnie gdy dotyczy to kraju, który ze względów historycznych i politycznych może szczycić się ograniczonym zasobem ruchomych i nieruchomych dóbr kultury. Demokratyczny ustawodawca nie może jednak sankcjonować zjawisk, które leżały u podstaw wydania wyroków jednoznacznie negatywnie oceniających jego działania oraz zaniechania legislacyjne (szerzej zob. A. Michalak, *Czy ochrona dziedzictwa kulturowego może usprawiedliwiać ingerencję w prawo własności – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015, s. 71–81).

Powyższe rozważania – w przekonaniu autorów – z całą mocą ukazują, jak trudną i skomplikowaną materią (nie tylko normatywną) jest ochrona zabytków i opieka nad nimi. Omówione wyżej problemy nie wyczerpują przy tym wszystkich konfliktów, jakie niesie ochrona dziedzictwa kultury (np. w kontekście wartości, jaką jest ochrona środowiska, *versus* ochrona zabytku). Jednakże – w naszej ocenie – poczynione uwagi wprowadzające pomogą zobrazować, jakie trudności wiążą się nie tyle ze stosowaniem konkretnych postanowień ustawy, ile z samym dopuszczeniem możliwości ingerowania państwa w składniki i elementy (ruchome i nieruchome) wchodzące w skład majątku (pozostające własnością) właścicieli (posiadaczy) prywatnych.

W konsekwencji – co należy podkreślić – tylko jednoczesne wykorzystywanie wszystkich instrumentów ochrony (tj. systemu prawa, współfinansowania ochrony, partycypacji społecznej) może efektywnie wpłynąć na osiągnięcie celów wyznaczonych przez ustrojodawcę, a w szczególności przyczynić się do zachowania dorobku i dziedzictwa naszego Narodu.

Uwagi terminologiczne

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego – zarówno komentowanej ustawy o ochronie zabytków, jak i innych aktów normatywnych regulujących omawiane zagadnienia – pojęcia wyszczególnione w poprzednim podrozdziale, związane z mającymi podlegać ochronie dobrami („dziedzictwa Narodu”, „dziedzictwa narodowego”, „dóbr kultury”, „narodowego dziedzictwa kulturalnego”), rozumiane są szeroko, np. jako:

- 1) gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (por. art. 1 ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach, Dz.U. z 2022 r. poz. 385);
- 2) ochrona zabytków i opieka nad zabytkami – nieruchomościami lub rzeczami ruchomymi, ich częściami lub zespołami, będącymi dziełem człowieka lub związanymi z jego działalnością i stanowiącymi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.);
- 3) organizowanie i zapewnianie dostępu do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej w zakresie materiałów bibliotecznych, tj. dokumentów zawierających utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczonych do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne (w tym w szczególności te mające wyjątkową wartość i znaczenie dla dziedzictwa narodowego, które stanowią, w całości lub części, narodowy zasób biblioteczny, por. art. 3, 5 i 6 ustawy z 27.06.1997 r. o bibliotekach, Dz.U. z 2022 r. poz. 2393);
- 4) zabezpieczanie narodowego zasobu archiwalnego, który służy nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli, złożonego

z materiałów archiwalnych, tj. wszelkiego rodzaju akt i dokumentów, korespondencji, dokumentacji finansowej, technicznej i statystycznej, map i planów, fotografii, filmów i mikrofilmów, nagrań dźwiękowych i wideofonowych, dokumentów elektronicznych oraz innej dokumentacji, bez względu na sposób jej wytworzenia, mającej znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstałych w przeszłości i powstających współcześnie (ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.).

Należy jednak zwrócić uwagę, że komentowana ustawa o ochronie zabytków odnosi się wyłącznie do materialnych przejawów dziedzictwa narodowego (tj. nieruchomości lub rzeczy ruchomych) i tylko takich zasobów, które posiadają wartość historyczną, artystyczną lub naukową (zabytki). W tym znaczeniu komentowany akt prawny stanowi realizację konstytucyjnego nakazu ochrony dziedzictwa kultury w tym wąskim – tj. ograniczonym do zabytków – zakresie. Niemniej jednak regulację tę należy postrzegać jako element szerszego kontekstu prawnego, obejmującego ochronę i opiekę nad wszelkimi przejawami narodowego dziedzictwa. Wskazuje to sam ustawodawca, zastrzegając w art. 2 u.o.z.o.z., że nie narusza ona postanowień innych aktów normatywnych odnoszących się do tych zadań państwa.

Rozwój instytucjonalnych form ochrony dziedzictwa narodowego na ziemiach polskich

Rodzima opieka nad zabytkami, nieujęta w system prawny i ramy organizacyjne, często mająca charakter incydentalny, rozwijała się już od czasów Pierwszej Rzeczypospolitej. Prywatne czy indywidualne inicjatywy konserwatorskie i muzealne wynikające z zainteresowania historią i zabytkami były wyrazem budowy prestiżu związanych z nimi postaci i całych rodów. Szczególny charakter oraz skalę miały zbiory monarsze i magnackie (szerzej zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 242 i n.).

W epoce rozbiorów działaniom tym przyświecały cele patriotyczne (szerzej na ten temat zob. B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 23 i n.). W szczególności Galicja (działalność Mieczysława Potockiego) i Kraków (prace Karola Kremera) stały się prężnymi ośrodkami polskiej ochrony zabytków. Galicja była jedyną częścią ziem polskich, na której powstawała doktryna i praktyka konserwatorska (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, t. 1, s. 289). Podkreślić jednak należy, że inicjatywy podejmowane w tym zakresie miały wówczas bardziej charakter dyskusji środowisk intelektualnych niż zinstytucjonalizowanych działań podejmowanych w majestacie prawa. Wyrazne było jednak dążenie do oparcia prac restauratorskich i konserwatorskich na naukowych podstawach. W konsekwencji już wówczas, mimo braku państwowości, ukazały się opracowania naukowe niesłuchanie istotne dla późniejszego rozwoju konserwatorstwa. Mamy tu w szczególności na myśli prace: pierwszego profesora archeologii w pierwszej na ziemiach polskich katedrze archeologii utworzonej na Uniwersytecie Jagiellońskim – J. Łepkowskiego (*O poszanowaniu zabytków ojczystej przeszłości oraz O zabytkach Kruszwicy, Gniezna, Krakowa, Trzemeszna, Rogoźna, Kcyni, Dobieszewka, Gołańczy, Żnina, Pakości, Kościelca, Inowrocławia, Strzelna i Mogilna. Sprawozdania i studia z 1866 r.*, czy też *Starożytność i pomniki Krakowa*, a także *Przegląd zabytków przeszłości z Krakowa i okolic* wydane w latach 1847 i 1863), historyka sztuki, muzeologa i konserwatora zabytków W. Łuszczkiewicza (*Wskazówki dla utrzymania kościołów, cerkwi i przechowywania tamże zabytków przeszłości z 1869 r.* oraz *Poradnik dla zajmujących się utrzymywaniem kościołów i kościelnych sprzętów z 1887 r.*), wreszcie autora rozprawy doktorskiej z dziedziny nauk prawnych, późniejszego dyrektora Muzeum Archeologicznego Polskiej Akademii Umiejętności W. Demetrykiewicza (*Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych. Studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa* wydanej w Krakowie w 1886 r.), który domagał się sprawowania opieki nad zabytkami sztuki wyłącznie przez wyspecjalizowane urzędy konserwatorskie.

Zmieniło się to na początku XX w., gdy w Warszawie zaczęło działać Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości (I zjazd odbył się w 1909 r.) oraz w Krakowie, gdzie – choć w latach 1854–1904 działało Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych, skupiające osoby zajmujące się opieką nad zabytkami przeszłości miasta – dopiero w 1911 r. odbył się Zjazd Miłośników Ojczystych Zabytków, zrzeszający działaczy społecznych oraz profesjonalnych konserwatorów. Były to jednak nadal inicjatywy oddolne, społeczne, z oczywistych względów pozbawione mecenatu władz publicznych i sformalizowanych ram prawnych pozwalających na władczą ingerencję i ochronę zabytków.

Dopiero zatem po odzyskaniu niepodległości polska ochrona zabytków została uregulowana prawnie, a co z tym związane – powołano instytucje odpowiedzialne za realizację postulatów dotyczących zachowania dziedzictwa materialnego.

Pierwsze regulacje normatywne dotyczące ochrony zabytków odnajdujemy w dekreście Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. Nr 16, poz. 36). Opiekę nad zabytkami powierzono w nim Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz – mianowanym przez odpowiedniego ministra – konserwatorom zabytków sztuki i kultury (art. 2 i 3 tego dekretu). Opieką objęto wszelkie zabytki kultury i sztuki znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury (art. 1 dekretu). Z ochrony prawnej, zgodnie z postanowieniami dekretu, miały także korzystać inne niż wpisane do inwentarza nieruchomości i ruchome dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych istniejące nie mniej niż 50 lat oraz wszelkie wykopaliska i znaleziska (art. 11 dekretu). Omawiany akt normatywny przewidywał wywłaszczenie zabytku ruchomego za odszkodowaniem oraz wywłaszczenie nieruchomości na użytek publiczny (art. 28 i 33 dekretu). Uregulowano również odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom tego aktu normatywnego. Dekret ten obecnie oceniany jest jako fundament wszystkich przyszłych działań mających na celu ochronę zabytków i choć trudno określić, jakie było jego znaczenie praktyczne i wpływ na świadomość społeczeństwa, bez wątpienia zawierał on wiele rozwiązań uznawanych za nowoczesne nawet po upływie kilkudziesięciu lat od jego uchwalenia (zob. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 78).

Kolejne rozwiązania prawne poświęcone omawianym zagadnieniom odnajdujemy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.). Było to rozporządzenie z mocą ustawy, co pozwoliło na uniknięcie debat nad jego treścią w parlamencie i przyspieszenie wejścia w życie tych regulacji. Wprowadzało definicję zabytku jako każdego przedmiotu, zarówno nieruchomego, jak i ruchomego, charakterystycznego dla pewnej epoki, posiadającego wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługującego na jego zachowanie. Przepisy omawianego rozporządzenia nakazywały umieszczanie odpowiedniej adnotacji (o zabytkowym charakterze) w księgach wieczystych prowadzonych dla danej nieruchomości (art. 3); przewidywały również prowadzenie rejestru zabytków (art. 4). Co istotne, wprowadzono obowiązek właścicieli utrzymywania zabytków w należytym stanie (art. 16) oraz możliwość

wywłaszczenia w sytuacji zagrożenia zniszczeniem. Na rzecz Skarbu Państwa ustanowiono prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży zabytku zarówno ruchomego, jak i nieruchomego (art. 20). Rozporządzenie zawierało również przepisy o charakterze karnym sankcjonujące działania podejmowane wbrew postanowieniom tego aktu. Rozporządzenie to jest negatywnie oceniane w literaturze przedmiotu jako akt pozostający w izolacji od innych regulacji prawa publicznego (por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, t. 1, s. 358).

Konsekwencją uchwalenia omawianego aktu normatywnego było: wprowadzenie rejestru zabytków (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 17.07.1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków, Dz.U. Nr 76, poz. 675), utworzenie okręgowych komisji konserwatorskich (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 15.01.1931 r. o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich, Dz.U. Nr 16, poz. 84), określenie sposobu chronienia przedmiotów zabytkowych będących własnością Państwa (rozporządzenie Rady Ministrów z 23.09.1932 r. o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa, Dz.U. Nr 89, poz. 750), podział obszaru państwa na okręgi konserwatorskie (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 24.01.1939 r. o podziale obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na okręgi konserwatorskie, Dz.U. Nr 10, poz. 56).

Obecnie możemy dyskutować nad brakiem precyzji postanowień omówionych wyżej aktów normatywnych (szczególnie w zakresie definiowania i wyodrębniania zabytków archeologicznych), niemniej stworzone na ich podstawie struktury organizacyjne i procedury ochronne rozwinięte w okresie międzywojnia niewątpliwie przyczyniły się do tego, że ogrom zniszczeń poczynionych przez najeźdźców po 1939 r. doprowadził do podjęcia – jeszcze w czasie trwania okupacji – wzmoczonych działań przygotowawczych w celu odbudowy dziedzictwa narodowego po odzyskaniu niepodległości.

Pierwszym po 1945 r. aktem normatywnym poświęconym zagadnieniom ochrony zabytków była ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.; tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.). Wraz z wejściem w życie odrębnej ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.; tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 385) nadano jej nową nazwę: ustawa o ochronie dóbr kultury.

Przedmiotem ochrony objęto dobra kultury. Dobrem kultury w rozumieniu omawianej ustawy był każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną (art. 2 u.o.d.k.). Ochroną prawną objęto zabytki wpisane do rejestru zabytków,

inwentarzy muzeów lub o oczywiście zabytkowym charakterze (art. 4 u.o.d.k.). W porównaniu do poprzednich regulacji rozszerzeniu uległ zakres przedmiotowy regulacji (nadal jednak nie podano definicji zabytku archeologicznego, posługiwano się określeniami „znalezisko”, „wykopalisko”, „obiekt archeologiczny”). Naczelną nadzór nad ochroną dóbr kultury powierzono Ministrowi Kultury i Sztuki. Jednocześnie powołano Służbę Ochrony Zabytków, złożoną z Generalnego Konserwatora Zabytków i jego zastępcy, wojewódzkich konserwatorów zabytków i ich zastępców. Podobnie jak poprzednie regulacje, omawiana ustawa zawierała postanowienia o charakterze karnym, określała dozwolony zakres użytkowania zabytków nieruchomych. Po raz pierwszy pojawiają się w tym akcie prawnym nakaz udostępniania i upowszechniania wiedzy o zabytkach (rozdział XI) oraz unormowania dotyczące społecznej opieki nad zabytkami (rozdział XII); ustanowiono także odznakę za zasługi położone dla ochrony dóbr kultury.

Po ponad 40 latach obowiązywania ustawy z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury, 17.11.2003 r. weszła w życie nowa ustawa regulująca interesujące nas zagadnienia – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.; tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.). Nowa regulacja, poza dostosowaniem polskiego prawa w tym zakresie do standardów Unii Europejskiej (a w szczególności do przepisów dyrektywy Rady 93/7/EWG z 15.03.1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego, Dz.Urz. WE L 74, s. 74), wprowadziła także wiele nowych rozwiązań systemowych.

Po pierwsze, już w samej nazwie ustawy prawodawca wprowadził podział ujętych w tym akcie normatywnym działań na dwa podstawowe zakresy: ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Podział przeprowadzony został ze względu na podmiot realizujący dane działanie. Ochroną zabytków zajmują się organy administracji publicznej, czyli administracji rządowej i samorządowej, działające w publicznym interesie, zgodnie z przypisanymi im ustawowo kompetencjami. Z kolei opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany. Odpowiedzialny za jej sprawowanie jest bowiem aktualny dysponent zabytku, czyli jego aktualny właściciel lub posiadacz (właściciel zabytku często jest jednocześnie jego posiadaczem).

Po drugie, w nowej regulacji ustawodawca wyodrębnił też – co stanowi istotne *novum* w porównaniu z poprzednim unormowaniem – formy ochrony zabytków (rozdział 2). W zestawieniu z wcześniej obowiązującym stanem prawnym katalog form ochrony zabytków został wyraźnie rozbudowany. Poza przewidzianymi już uprzednio uznawaniem zabytków za pomniki historii oraz wpisywaniem ich do rejestru zabytków wprowadzone zostały dwie zupełnie

nowe formy ochrony: tworzenie parków kulturowych oraz dokonywanie ustaleń ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Po trzecie, szczególnie istotną zmianą jest również ustanowienie nadzoru konserwatorskiego, sprawowanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (upoważnionych pracowników urzędu ochrony zabytków). Celem tego nadzoru jest sprawdzenie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Poza przeprowadzeniem czynności kontrolnych, w tym sporządzeniem stosownego protokołu, wojewódzki konserwator zabytków w wyniku postępowania kontrolnego może wydawać decyzje administracyjne nakazujące także wstrzymanie prowadzonych niezgodnie z przepisami prac, w tym robót budowlanych.

Po czwarte, nową regulację zawiera także rozdział 5 nowej ustawy, w którym unormowano rozbudowaną i sformalizowaną procedurę wywozu zabytków za granicę. Określa ona kategorie zabytków niewymagających w celu ich wywozu za granicę uzyskania odpowiedniego pozwolenia (np. dzieła twórców żyjących), a także szczegółową procedurę wydawania i cofania zezwoleń na wywóz, które zostały zróżnicowane na kilka kategorii (pozwolenia na wywóz stały, czasowy, jednorazowy i wielokrotny).

Po piąte, szczególne znaczenie ma rozdział 6 ustawy, określający zasady restytucji zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zaczął on obowiązywać po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (po 1.05.2004 r.). Zawarte w nim przepisy przewidują rozwiązania mające na celu realizację współpracy między państwami członkowskimi w zakresie odzyskiwania utraconych nielegalnie z ich terytorium zabytków, czemu służyć ma między innymi możliwość wnoszenia przez państwo członkowskie, w tym Polskę, reprezentowaną przez Ministra Kultury, powództwa cywilnego przeciw aktualnym posiadaczom wywiezionych niezgodnie z prawem zabytków, którym, jeżeli nabywali restytuowany zabytek w dobrej wierze, ustawa gwarantuje uzyskanie odpowiedniego odszkodowania.

Po szóste, ogólną zasadą przewidzianą w nowej ustawie jest obciążenie obowiązkiem finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach podmiotów posiadających tytuł prawny do dysponowania zabytkiem, w tym ich właścicieli, przy czym sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny ma jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (por. art. 71 u.o.z.o.z.). Ustawodawca przewidział jednak możliwość ubiegania się o dotację na sfinansowanie kosztów takich prac i robót (od Ministra Kultury

oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków, a także organów stanowiących gmin i powiatów).

Po siódme, szczególną, nową formą ochrony dóbr kultury ma być opracowywanie okresowych programów mających na celu wypracowanie określonej strategii działania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w zakresie działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Programy te mają być opracowywane na okresy 4-letnie. Na szczeblu centralnym jest to krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, opracowywany przez Ministra Kultury, a uchwalany na jego wniosek przez Radę Ministrów. Poza tym Minister Kultury zobowiązany został do opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Z kolei na szczeblu lokalnym opracowywane są odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami, sporządzane przez zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyjmowane zaś przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy po uzyskaniu opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Po ósme, w nowej ustawie ustawodawca skorzystał już ze sprawdzonych struktur w zakresie organizacji organów ochrony zabytków. Podobnie jak na gruncie poprzedniej ustawy, trzon administracji publicznej zajmującej się ochroną zabytków stanowią Minister Kultury, w którego imieniu działa Generalny Konserwator Zabytków, czyli sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury, oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków, wspierani w razie potrzeby przez tworzone przez wojewodów delegatury wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (przewidziana jednak została możliwość powierzenia kompetencji przez powyższe organy innym organom lub wyspecjalizowanym instytucjom). W instytucjonalny system ochrony zabytków wpisane zostały także organy opiniodawczo-doradcze, którymi są: Rada Ochrony Zabytków w stosunku do Ministra Kultury, Główna Komisja Konserwatorska w stosunku do Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Poza tym osobny rozdział poświęcony został problematyce społecznej opieki nad zabytkami. Tak jak w poprzednim akcie normatywnym, tak i obecnie kompetencje w tym zakresie (ustanawiania społecznych opiekunów zabytków) przypisane zostały starostom, podejmującym decyzje w tej sprawie na wniosek właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wśród zbioru przepisów karnych zamieszczonych w komentowanej ustawie na szczególną uwagę zasługuje art. 108 u.o.z.o.z., który uznaje za

przestępstwo czyn polegający na niszczeniu lub uszkodzaniu zabytku (na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy niesankcjonowany).

Już w tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że ponad 20-letnie obowiązywanie komentowanej ustawy bardzo wyraźnie ukazało potrzebę zmiany obowiązujących regulacji. Potrzeba ta jest przy tym dostrzegana nie tylko przez środowiska naukowe (wskazujące na zróżnicowanie ustawowych obowiązków odkrywcy zabytku i zabytku archeologicznego) i fachowe (wskazujące m.in. na konieczność uwzględnienia „podejścia krajobrazowego” w ramach ochrony dziedzictwa kulturowego), lecz także w orzecznictwie sądów (konieczność dostosowania do standardów konstytucyjnych w zakresie realizacji zasady proporcjonalności) i decydentów politycznych (poszerzenie katalogu form ochrony zabytków; szerzej na ten temat: W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 56). Mimo pokładanych nadziei wątpliwości tych nie rozwiała ustawa z 20.02.2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. z 2023 r. poz. 501 ze zm.), która weszła w życie 21.06.2015 r., i tworzony na podstawie jej przepisów krajowy rejestr utraconych dóbr kultury. Rozwiązanie to miało na celu wyłączenie z obrotu niektórych przedmiotów, tak by w stosunku do tych, które zostały utracone w wyniku przestępstw, nie miały zastosowania niektóre przepisy ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061) (nabycie od nieuprawnionego i zasiedzenie rzeczy ruchomej). Zgodnie z ustawą do nowej bazy miały być wpisywane cztery kategorie dóbr kultury (zabytki ujęte w rejestrze zabytków, muzealia, materiały biblioteczne i materiały archiwalne), które zostały utracone przez właściciela na skutek czynu zabronionego penalizowanego zgodnie z przepisami ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.). Rejestr utraconych dóbr kultury jest jawny i każdy obywatel ma do niego dostęp przez internet (por. Założenia do rządowego projektu ustawy o rzeczach znalezionych, druk sejm. nr 2064, VII kadencja Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2064>, dostęp: 21.08.2015 r., oraz Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.01.2013 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację posła Macieja Orzechowskiego z 7.11.2012 r., nr 11612 w sprawie statusu zbiorów publicznych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=34230811>, dostęp: 6.03.2015 r.).

W praktyce, jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli, rejestr został uruchomiony dopiero w listopadzie 2018 r., a do czasu zakończenia kontroli NIK, czyli do marca 2021 r., nie zawierał żadnych wpisów (tylko jedną decyzję o umorzeniu postępowania dotyczącego wpisu do rejestru, zob. przywołany wyżej raport z 2021 r.). Stan ten utrzymywał się do kwietnia 2022 r.

W poprzednim stanie prawnym interesy właścicieli utraconych zabytków chronił wyłącznie Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. W wykazie tym także obecnie rejestrowane są informacje o kradzieżach i innych zdarzeniach kryminalnych skierowanych przeciwko zabytkom, a sądy i prokuratury biorą pod uwagę zawarte w nim informacje do celów dowodowych. Z wpisem do wykazu nie jest związane wyłączenie z mocy prawa możliwości nabycia ujawnionej w nim rzeczy przez zasiedzenie lub w trybie art. 169 § 2 k.c., co niejednokrotnie prowadziło do sytuacji, w których muzea nawet po odnalezieniu obiektów przez Policję musiały toczyć sądowe batalie o ich własność. Nowy rejestr miał zapewnić znacznie szerszą ochronę niż wcześniejsze rozwiązania, a o wpisie utraconej rzeczy do tej bazy decyduje – w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązującej regulacji ustawowej a konstytucyjne i międzynarodowe gwarancje ochrony dziedzictwa narodowego

Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika z postanowień Konstytucji RP, która zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). W konsekwencji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP).

Obecnie Rzeczpospolita Polska jest w szczególności stroną następujących umów międzynarodowych, których zakres regulacji dotyczy zabytków:

- 1) Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanych w Hadze dnia 14.05.1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 z uzup.);
- 2) Drugiego Protokołu sporządzonego w Hadze dnia 26.03.1999 r. do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14.05.1954 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 248);
- 3) Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr

kultury, sporządzonej w Paryżu dnia 17.11.1970 r. (Dz.U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106);

- 4) Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16.11.1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190);
- 5) Porozumienia o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawie zatrzymywania i zwrotu dóbr kultury nielegalnie przewożonych przez granice państw, sporządzonego w Płowdiw dnia 22.04.1986 r. (Dz.U. z 1988 r. Nr 38, poz. 296);
- 6) Europejskiej Konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawionej), sporządzonej w La Valetta dnia 16.01.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564);
- 7) Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie dnia 3.10.1985 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 210);
- 8) Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji dnia 20.10.2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98);
- 9) Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17.10.2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 172, poz. 1018).

Należy wspomnieć także o Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kultury (zob. K. Piotrowska-Nosek, *Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, słowo wstępne* [w:] *Konwencje UNESCO...*, red. K. Zalasieńska, s. 17). Zgodnie z oświadczeniem rządowym z 17.06.2021 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej w Paryżu dnia 2.11.2001 r. na podstawie ustawy z 27.10.2020 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej w Paryżu dnia 2.11.2001 r. (Dz.U. poz. 2201) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18.03.2021 r. ratyfikował tę konwencję i w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła ona w życie dnia 18.08.2021 r.

Jako członek Unii Europejskiej Polska musi także przestrzegać postanowień wynikających zarówno z prawa pierwotnego, jak i z prawa wtórnego tej organizacji międzynarodowej (także w zakresie stanowienia prawa krajowego w sposób niesprzeczny z tymi unormowaniami – zob. np. konieczność implementowania postanowień dyrektywy 93/7/EWG do komentowanej ustawy).

W konsekwencji sposób realizowania ochrony zabytków i opieki nad nimi, poza regulacjami ustawowymi, wyznaczają również postanowienia wskazanych wyżej umów międzynarodowych. Przejawia się to nie tylko

w procesie stosowania prawa, lecz także w wydawaniu odpowiednich aktów prawa wewnętrznego, które zapewniają realizację postanowień tych aktów normatywnych w działalności organów państwowych, które wykonują swoje konstytucyjne zadania (zob. np. decyzję Ministra Obrony Narodowej nr 250/MON z 4.08.2005 r. w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kultury w działaniach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.Urz. MON Nr 15, poz. 135).

Należy również przyjąć, że realizując postanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, służby konserwatorskie powinny mieć na uwadze inne międzynarodowe dokumenty doktrynalne, karty ochrony i konserwacji zabytków, tj.:

- Kartę Ateńską z 1931 r.,
- Międzynarodową Kartę Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych (Kartę Wenecką), Wenecja 1964 r.,
- Międzynarodową Kartę Ogrodów IFLA-ICOMOS (Kartę Florencką), Florencja 1981 r.,
- Międzynarodową Kartę ochrony miast historycznych ICOMOS, Toledo–Waszyngton, 1987 r.,
- Kartę Ochrony i Zarządzania Dziedzictwem Archeologicznym, Lozanna, 1990 r.,
- Dokument z Nara o autentyzmie, Nara, 1–6.11.1994 r.,
- Zasady Ochrony Historycznych Budynków Drewnianych, Mexico 1999 r.,
- Międzynarodową Kartę Turystyki Kulturowej, Mexico 1999 r.,
- Zasady analizy, konserwacji oraz strukturalnej restauracji dziedzictwa architektonicznego z 2003 r.,
- Kartę ochrony historycznych ruin z 2012 r.

Najpełniejszy wybór omawianych dokumentów w języku polskim przedstawia B. Szmygin w publikacji *Międzynarodowe teksty doktrynalne ochrony i konserwacji zabytków*, Lublin–Warszawa 2023.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 93/7/EWG z 15.03.1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz.Urz. WE L 74 z 27.03.1993 r.). Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków.

1. Przepis powyższy określa zakres przedmiotowy regulacji ustawy. Wymienione w nim zostały najważniejsze unormowane w niej zagadnienia, zgodnie z podziałem treści ustawy na poszczególne jednostki redakcyjne (rozdziały). Unormowanie to ma wyłącznie znaczenie informacyjne. Podobnie jak w przypadku innych ustaw, ma na celu wyeksponowanie, co stanowi treść komentowanego aktu prawnego (por. R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 13).

Można uznać, że przepis ten czyni zadość wymogom określonym w § 18 Zasad techniki prawodawczej (zob. załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

2. Nie może być przy tym wątpliwości co do tego, że omawiana ustawa zawiera regulacje z zakresu prawa administracyjnego. Stanowi zatem fragment porządku prawnego, który normuje strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej w swoistych dla niej formach działania (reguluje administrację publiczną w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym). Zawiera uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez organy administracji publicznej wartości wyróżnionych

ze względu na dobro wspólne. Zawiera przy tym normy materialnoprawne i ustrojowe, natomiast normy proceduralne mające zastosowanie do działania organu konserwatorskiego (określające zasady i tryb działania organu administracji w ramach realizacji norm materialnego prawa administracyjnego) sformułowane zostały w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

3. Treść przepisów komentowanej ustawy świadczy o tym, że stosunki tworzące się na ich podstawie cechują się nierównorzędnością stron, a zarazem dotyczą materii publicznej (obowiązków organów publicznych) o charakterze organizatorskim. Nie są to więc przepisy cywilnoprawne, lecz administracyjnoprawne (postanowienie NSA z 18.06.2014 r., II OSK 1521/14, LEX nr 1767407). W konsekwencji do rozstrzygania spraw objętych zakresem przedmiotowym ustawy będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a czynności podejmowane przez organy ochrony zabytków (lub ich beczynność) podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Art. 2. [Przepisy kolizyjne]

1. Ustawa nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych.

2. Ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), z uwzględnieniem przepisów art. 14a ust. 2 oraz rozdziału 2a.

1. Sprawne funkcjonowanie demokratycznego państwa i wypełnianie obowiązków wynikających z unormowań prawnych wymagają precyzyjnego określenia reguł stanowienia prawa, rangi poszczególnych norm prawnych oraz wzajemnych relacji między nimi, tzn. systemu i hierarchii źródeł prawa. Określony w Konstytucji RP system źródeł prawa powoduje, że ogół obowiązujących norm prawa stanowionego jest uporządkowany i nie jest jedynie ich luźnym zbiorem. Zróżnicowana moc prawna przepisów tworzy pewną hierarchię, mającą kilka szczebli. Określenie takiej hierarchii powoduje, że akty normatywne niższych szczebli nie mogą naruszać postanowień aktów, które znajdują się na szczeblach wyższych. Akty wyższe rangą mogą natomiast uchylać nie tylko wcześniejsze od nich akty o tej samej mocy prawnej, lecz także akty o mocy

prawnej niższej. Aktem o mocy najwyższej jest Konstytucja RP. Wprowadzona przez Konstytucję RP hierarchia norm zabezpiecza społeczeństwo przed nadużyciem władzy, która uzurpowałaby sobie prawo ingerowania w wolność jednostki i prawa człowieka.

Hierarchia aktów prawnych jest istotna przede wszystkim z uwagi na możliwość wystąpienia kolizji pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi. Daje nam zatem odpowiedź, co w takiej sytuacji i jak stosować:

1. Norma wyższego rzędu uchyla normę niższego rzędu (np. jeśli przepis rozporządzenia jest sprzeczny z przepisem zawartym w ustawie, to zastosowanie ma ustawa).
2. Jeżeli dwie normy prawne regulują jeden przedmiot, to zastosowanie znajdzie norma uregulowana bardziej szczegółowo.
3. Norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą (np. z dwóch ustaw).
4. Norma prawna ogólna, która weszła w życie później, nie uchyla normy prawnej szczególnej, która wprowadzona została do systemu prawnego wcześniej.

Organ administracji powinien stosować wszechstronną wykładnię prawa, posługując się metodami: językową, celowościową i – najistotniejszą z nich – systemową. Oznacza to nie tylko uwzględnienie kontekstu ustawy, lecz także wzięcie pod uwagę systemu prawa i danie przy tym prymatu Konstytucji RP (I. Mikiciuk, *Procedura administracyjna w postępowaniach konserwatorskich – praktyczne wskazówki* [w:] *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2021, s. 245).

2. Polski ustrojodawca, wychodząc z założenia, że w państwie prawnym obywatele wiązać mogą jedynie normy ustanowione w odpowiednim trybie i przez kompetentne, wyraźnie wskazane organy, określa zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. „Zamknięcie” systemu źródeł prawa oznacza, że Konstytucja RP wyczerpująco wymieniła rodzaje aktów, w których mogą być zawarte normy o powszechnie obowiązującym charakterze. Akty prawa powszechnie obowiązującego są to akty prawne wiążące wszystkich, zarówno organy państwowe i obywateli, jak i wszystkie podmioty znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej (szerzej na ten temat zob. *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 60 i n.).
3. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP poza ustawą zasadniczą źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły,