

Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce

Katarzyna Zalasńska



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce

Katarzyna Zalasńska



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Recenzent:
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Korekta:
Katarzyna Szubińska

Skład, łamanie:
JustLuk, Justyna Szumieł, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0642-3
ISSN: 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Rodzicom i Mężowi dedykuję

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział 1	
Geneza prawnej ochrony zabytków nieruchomych	23
1.1. Początki prawnej ochrony zabytków – działania ochronne schyłku XVIII w. oraz okresu zaborów	23
1.2. Ustawodawstwo ochronne w okresie międzywojennym.....	28
1.3. Kształtowanie się prawnej ochrony zabytków po 1945 r.	41
1.4. Koncepcja ochrony zabytków w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury.....	47
1.5. Prawna ochrona zabytków w okresie transformacji (lata 1989–2003)...	59
1.6. Podsumowanie	62
Rozdział 2	
Ochrona prawna zabytków nieruchomych w świetle Konstytucji RP	64
Rozdział 3	
Uwarunkowania międzynarodowe prawnej ochrony zabytków nieruchomych	79
3.1. Prawo międzynarodowe jako źródło standardów prawnej ochrony zabytków nieruchomych	79
3.1.1. Rozwój prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym dziedzictwa kulturowego	82
3.1.2. Ochrona „dziedzictwa kulturowego” w aktach UNESCO.....	88

3.1.3. Działalność prawodawcza Rady Europy jako przykład regionalnego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego	109
3.1.4. Inne dokumenty międzynarodowe kształtujące zasady ochrony zabytków nieruchomych.....	112
3.1.5. Znaczenie aktów międzynarodowych dla ustawodawstwa polskiego	115
3.2. Wpływ prawa Unii Europejskiej na ustawodawstwo polskie w zakresie ochrony prawnej zabytków nieruchomych	117
3.2.1. Rozwój prawa wspólnotowego w zakresie dziedzictwa kulturowego	117
3.2.2. Polityka kulturalna Unii Europejskiej a ochrona zabytków nieruchomych	122
3.3. Podsumowanie	128

Rozdział 4

Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim	131
4.1. Wyjaśnienie pojęcia zabytku nieruchomego	131
4.2. Definicja zabytku nieruchomego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	136
4.2.1. Uwagi wstępne	136
4.2.2. Ustalenie znaczenia podstawowych pojęć definicji legalnej zabytku nieruchomego.....	137
4.2.3. Klauzula interesu społecznego w definicji zabytku nieruchomego	139
4.2.4. Wartości historyczna, artystyczna i naukowa w definicji zabytku nieruchomego	142
4.2.5. Pozostałe kryteria oceny	148
4.2.6. Indywidualne i przestrzenne zabytki nieruchome	153
4.3. Zabytek nieruchomy a definicja nieruchomości w prawie cywilnym	163
4.4. Zabytek nieruchomy w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy – Prawo budowlane, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisach prawa podatkowego	169
4.5. Podsumowanie	176

Rozdział 5

Polityka państwa w zakresie ochrony zabytków nieruchomych w Polsce	178
---	------------

Rozdział 6**System prawnej ochrony zabytków nieruchomych w Polsce 197**

6.1. Organizacja administracji publicznej w zakresie prawnej ochrony zabytków.....	197
6.2. Formy ochrony zabytków nieruchomych w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	211
6.2.1. Wpis do rejestru zabytków nieruchomych	212
6.2.1.1. Charakterystyka rejestru zabytków nieruchomych...	212
6.2.1.2. Przesłanki wpisu do rejestru zabytków i charakter prawny wpisu	219
6.2.1.3. Skutki wpisu do rejestru zabytków.....	230
6.2.1.4. Nadzór konserwatorski.....	249
6.2.2. Utworzenie parku kulturowego	258
6.2.3. Uznanie za pomnik historii	266
6.2.4. Ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	271
6.3. Podsumowanie	277

Zakończenie 283**Źródła prawa i orzecznictwo 293****Bibliografia..... 305**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|-------------------|---|
| k.c. | – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) |
| k.k. | – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) |
| Konstytucja RP | – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| konwencja haska | – Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 zał.) |
| konwencja paryska | – Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 zał.) |
| k.p.a. | – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) |
| pr. bud. | – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) |

r.w.n.s.o.	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
TWE	– Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.)
u.o.d.k.	– ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.); w pierwotnym brzmieniu jako u.o.d.k.m. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

Czasopisma, orzecznictwo i inne

- AAL – Art Antiquity and Law
- Annales UMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
- Bibl. Muz. i Ochrony Zabytków – Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków
- Dz. Pr. K.P. – Dziennik Praw Królestwa Polskiego
- Dz. Pr. P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. MKiDN – Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Dz. Urz. MKiSz – Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Sztuki
- Dz. Urz. Woj. Doln. – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
- Dz. Urz. Woj. Małop. – Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- Dz. Urz. Woj. Opol. – Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
- Dz. Urz. Woj. Święt. – Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
- Dz. Urz. Woj. Zachod. – Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP – Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- ICOMOS – International Council on Monuments and Sites
- IJCP – International Journal of Cultural Property
- IRRC – International Review of the Red Cross
- KOBiDZ – Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków
- KP – Kontrola Państwowa
- LEX – System Informacji Prawnej „Omega LEX”

M.P.	– Monitor Polski
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
Nr rej.	– numer w rejestrze zabytków
OMT	– Organizacja, Metody, Technika
ONSA-OZ	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ochrony zabytków
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OZ	– Ochrona Zabytków
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Praw.	– Przegląd Prawniczy
PS	– Przegląd Sądowy
PZ	– Przegląd Zachodni
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. i Mat. TK	– Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wstęp

Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz jego materialnych wytworów (zabytków) stanowi jedno z trudniejszych wyzwań, jakie stoją wspólnie przed administracją publiczną i społeczeństwem. Realizacji tego zadania służyć ma przede wszystkim prawna ochrona zabytków, a więc instrumenty prawne, w które wyposażona jest administracja publiczna w tej dziedzinie. Od ochrony prawnej w tym znaczeniu odróżnić należy działalność faktyczną w postaci konserwacji. Szeroko rozumiana ochrona zabytków to bowiem ciągły proces, na który składają się działania organizacyjno-prawne (np. wpis do rejestru, wydawanie pozwoleń, stosowanie środków nadzoru) jak i materialne, ogólnie określane właśnie jako konserwacja¹. W literaturze wyróżnia się trzy główne środki służące ochronie dziedzictwa kultury: prawo, finansowanie ochrony, a także kształtowanie społecznej świadomości potrzeby i obowiązku zachowania dziedzictwa kultury dla obecnego i przyszłych pokoleń².

Objęcie zakresem niniejszej pracy sfery prawnej ochrony zabytków jest związane z jej wyjątkowym, interdyscyplinarnym charakterem³, a także obserwacją, że od wielu lat brakuje opracowania teoretycznego odnoszącego się do zagadnień administracyjnoprawnych w tej dziedzinie. Przede wszystkim jednak za takim wyborem obszaru badawczego przesądził fakt, że ochrona zabytków pozostaje przez ostatnie 20 lat w nieustającym

¹ J. Pruszyński, *Pojęcie zabytku i ochrony konserwatorskiej w ustawie z 15 lutego 1962 r. (Zakres interpretacji art. 4 ustawy)*, OZ 1986, nr 2, s. 105.

² K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 273.

³ W szczególności ważny jest w tym zakresie wkład historii sztuki, która dostarcza kryteriów wartościowania zabytków. Zob. Z. Świechowski, *Wkład historii sztuki do zagadnień konserwacji zabytków*, OZ 1954, nr 4, s. 181–191; por. T. Dobrowolski, *Wpływ konserwacji zabytków na historię sztuki*, OZ 1949, nr 1, s. 1–14.

stanie kryzysu, czego skutkiem jest katastrofalny stan polskiego zasobu zabytkowego⁴. Próba poszukiwania właściwej drogi ewolucji tej regulacji, a tym samym poprawy sytuacji zabytków nieruchomych, było wprowadzenie uchwalenie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jednak już po kilku latach jej obowiązywania rodzi się wątpliwość, czy wprowadza ona efektywne mechanizmy ochrony. Rodzi to postulaty szeroko rozumianego środowiska konserwatorskiego przyjęcia nowego paradygmatu prawnej ochrony zabytków w Polsce.

Droga, jaką przeszła idea ochrony, to ewolucja od historycyzmu zakorzenionego w dobie oświecenia, do kapitalizmu, w którym żyjemy. Współczesność to niestety niszczące zabytki, a także powstające w związku z potrzebą ich ochrony konflikty w życiu społecznym, sygnalizujące jednocześnie istnienie konfliktów w świecie wartości przyjętych u podstaw obowiązującej ustawy o ochronie zabytków. Realia, w jakich znalazły się zabytki po 1989 r., całkowicie odbiegają od stanu ukształtowanego pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.), kiedy prywatna własność zabytków nieruchomych należała do wyjątków. Transformacja ustrojowa sprawiła, że zabytki stały się przedmiotem obrotu, a ich los uzależniony został od praw rynku, zgodnie z którym wartości historyczna, artystyczna i naukowa często ustępują wartości użytkowej (materialnej), która decyduje o sposobie zagospodarowania danego obiektu. W sposób pozbawiony niezbędnej refleksji przyjęto również, że naturalny i pożądany jest proces prywatyzacji zabytków nieruchomych znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁵. Równolegle obserwujemy proces zwro-

⁴ „Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych – grudzień 2004”, przygotowany przez KOBiDZ, wskazuje, że „stan zachowania zabytków w Polsce jest zły. W 12 grupach rodzajowych najlepiej zachowane są: cmentarze, obiekty sakralne, obiekty użyteczności publicznej, obiekty inne i budynki mieszkalne. W tych kategoriach konieczność przeprowadzenia remontów zabezpieczających i kapitalnych dotyczy 30–40% obiektów. W pozostałych grupach konieczność tych prac dotyczy 50–60% obiektów, kolejno najbardziej zagrożonych: zamki, dwory, parki, budynki gospodarcze, pałace, budowle obronne i przemysłowe. Najbardziej zagrożone są zabytki, które utraciły swoją pierwotną funkcję. Są to założenia rezydencjonalne, wśród których kapitalnego remontu wymaga: 38% dworów, 37% pałaców i aż 41% parków. Ogólnie kapitalnego remontu, we wszystkich rodzajach zabytków, wymaga aż 26% obiektów, czyli ponad 13 000 zabytków” (zob. <http://www.kobidz.pl/idm,1164,zestawienia.html>).

⁵ W „Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych – grudzień 2004” wskazano, że „21% zabytków stanowi własność komunalną, a 15% – Skarbu Państwa. W obu wypadkach naturalną tendencją jest prywatyzacja obiektów” (zob. <http://www.kobidz.pl/idm,1164,zestawienia.html>).

tu majątków ziemskich oraz innych nieruchomości (głównie zabytkowych dworów, zamków i pałaców) spadkobiercom byłych właścicieli, którzy zostali pozbawieni własności po 1945 r. To właśnie te zabytki, będące przed 1989 r. przeważnie obiektami „zagospodarowania społecznego” (szkoły, biblioteki itp.), a później pozostawione bez odpowiedniej opieki, są współcześnie w najgorszym stanie. Jednocześnie brak ustawy reparywizacyjnej w tym zakresie sprawia, że zostały one skazane na powolną degradację.

Na tym tle rysuje się podstawowa teza pracy, a mianowicie, że ustawodawca, przyjmując ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie dokonał w dobie transformacji ustrojowej, skutkującej zmianą struktury własnościowej zasobu zabytkowego, wymaganej refleksji aksjologicznej, w konsekwencji przyjmując podstawy normatywne oparte na założeniach aksjologicznych przyjętych pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, co negatywnie wpływa na efektywność systemu ochrony zabytków nieruchomych w Polsce. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której stary system wartości „rozchwieł się” wobec zmian społeczno-gospodarczych początku lat 90., których konsekwencją była m.in. zmiana statusu własnościowego większości zabytków, zaś nowy nadal się nie skryształizował.

Tematem pracy jest prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, przedstawiona z punktu widzenia jej podstaw aksjologicznych i normatywnych. „Prawo jest zjawiskiem kulturowym, ponieważ budowane jest na gruncie pewnych wartości w celu ich realizacji i ochrony”⁶. Myśl ta wyznacza podstawową funkcję prawa, jaką jest ochrona różnego rodzaju dóbr i wartości. Przyjmując, że z uzasadnienia aksjologicznego norm prawnych wypływa legitymacja dla ich mocy obowiązującej⁷, system prawa może być oceniany dodatnio, jeżeli przynajmniej jego podstawowe normy znajdują uzasadnienie aksjologiczne⁸. Przyjętym w pracy kryterium oceny regulacji prawnej są więc także reguły prawnonaturalne⁹. Z tego też względu

⁶ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawnoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 25.

⁷ Z. Cieślak, pisząc o znaczeniu rozważań aksjologicznych w kontekście prawa administracyjnego, wskazywał, że „zinwentaryzowanie wartości osadzonych w prawie, szeroka wiedza o ich treściowych i funkcjonalnych relacjach, identyfikacja pól kolizji wartości i określenie ich granic dają ustawodawcy użyteczne narzędzie tworzenia sprawnych układów administracyjnych, a stosującym prawo ułatwiają interpretację przepisów prawnych”. Zob. tenże, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, St. Iur. 2000, t. 38, s. 59.

⁸ Z. Ziemiński, *Aspekty rozważań nad wartością prawa*, PiP 1983, z. 2, s. 21.

⁹ J. Wróblewski, *Aksjologia – dylemat pomiędzy pozytywizmem prawniczym a doktryną prawa naturalnego*, PiP 1966, z. 9, s. 254.

rozważania dotyczące podstaw prawnej ochrony zabytków, oprócz warstwy normatywnej, są również odniesione do sfery chronionych wartości.

W pracy zawarta jest analiza zawężona wyłącznie do zabytków nieruchomych. Ich sytuacja prawna jest bowiem ściśle związana z ich wartością użytkową, co zasadniczo odróżnia je od pozostałych zabytków. Poza zasięgiem opracowania jest więc przede wszystkim problematyka podstaw aksjologicznych i normatywnych ochrony zabytków ruchomych, a także zabytków archeologicznych, które w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowią szczególny zabytek nieruchomy¹⁰. Rozprawa nie uwzględnia również problematyki ochrony architektury sakralnej, której zachowanie determinowane jest nie tylko przepisami ustawy o ochronie zabytków, ale również przepisami prawa kościelnego¹¹. Obiekty te przeważnie stanowią miejsce kultu, a więc miejsce święte dla osób wyznających daną wiarę. Ten dodatkowy czynnik sprawia, że mamy w tym zakresie ustabilizowany system wartości, co w konsekwencji powoduje, że zabytki te są jednymi z lepiej zachowanych¹².

Podstawowym celem rozprawy jest diagnoza stanu prawnego i faktycznego ochrony zabytków w Polsce po 1989 r., ukształtowanego w szczególności pod rządami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., a także próba sformułowania wniosków o charakterze *de lege ferenda*, co wymaga m.in. wskazania podstawowych wartości w sferze prawnej ochrony zabytków. Realizacji tego celu służy przede wszystkim uporządkowanie dotychczasowych poglądów dotyczących prawnej ochrony zabytków nieruchomych w prawie polskim, a także ocena przyjętych podstaw aksjologicznych i normatywnych obowiązującej regulacji. Jednocześnie zadaniem niniejszej analizy jest wskazanie drogi rozwoju prawnej ochrony zabytków nieruchomych w Polsce, wyznaczonej

¹⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.o.z.o.z., są to zabytki nieruchome, będące powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwieniami kulturowymi i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytki ruchome, będące tym wytworem.

¹¹ Zob. B. Skrzydlewska, *Uregulowania prawne Kościoła Rzymskokatolickiego dotyczące ochrony zabytków*, Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne 2002, t. 77, s. 287–316.

¹² W świetle raportu KOBiDZ co do liczby obiektów nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (stan na 31 grudnia 2007 r.) zabytki sakralne stanowią 19% wszystkich wpisów. Jednocześnie, na podstawie danych zawartych w „Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych – grudzień 2004 r.”, należy stwierdzić, że są to najlepiej zachowane zabytki nieruchome – 14% z nich nie wymaga prac konserwatorskich, 48% wymaga drobnych prac konserwatorskich, 17% wymaga remontu zabezpieczającego, zaś jedynie 13% wymaga remontu kapitalnego, gdy przy własności prywatnej wielkości te rozkładają się odpowiednio 8%, 34%, 22%, 30%.

przede wszystkim ewolucją pojęcia zabytku nieruchomego. „Pojemność” tej kategorii wyznacza przede wszystkim przedmiot niniejszej regulacji, a tym samym powinna determinować formy działania i zakres ingerencji administracji konserwatorskiej. Praca ma również przybliżyć nieopisane dotychczas w nauce prawa administracyjnego instytucje i mechanizmy z zakresu prawnej ochrony zabytków. W szczególności analizie poddany zostaje związek z nimi stosunek administracyjnoprawny.

Opracowanie podzielone jest na 5 rozdziałów, wstęp i zakończenie. Każdy z rozdziałów kończy się podsumowaniem prowadzonych w nim rozważań. W zakończeniu rozprawy uporządkowano wnioski podsumowujące poszczególne rozdziały i sformułowano uwagi o charakterze *de lege ferenda*.

Rozdział pierwszy odnosi się do uwarunkowań historycznych, w tym przyjmowanych wówczas podstaw aksjologicznych i normatywnych prawnej ochrony zabytków nieruchomych w Polsce. Geneza prawnej ochrony zabytków, przedstawiająca ewolucję myśli konserwatorskiej (w tym galicyjski rodowód szkoły konserwatorskiej) i prawnej, jest źródłem niezbędnej wiedzy na temat obowiązujących przepisów oraz opieki nad zabytkami. Omówiony dorobek prawny wskazuje zarówno na sprawdzone mechanizmy, jak i te, które okazały się nietrafione i szkodliwe dla zasobu zabytkowego. Wskazane doświadczenia powinny być uwzględniane w procesie stanowienia jak i stosowania prawa. Bez poznania dróg rozwoju prawnej ochrony zabytków nie sposób dokonać właściwej interpretacji obowiązujących przepisów. Co więcej, przyjęcie w przeszłości określonych podstaw normatywnych prawnej ochrony zabytków ma bezpośredni wpływ na stan zachowania dzisiejszego zasobu, a tym samym stanowi element diagnozy stanu faktycznego w tej dziedzinie.

Rozdział drugi pracy dotyczy uwarunkowań konstytucyjnych, jako że określenie podstaw aksjologicznych i normatywnych obowiązującej regulacji nie jest możliwe bez odwołania się do ustawy zasadniczej¹³. W szczególności wskazane zostaje miejsce prawnej ochrony zabytków w przepisach Konstytucji, co pozwala na określenie relacji pomiędzy państwem a obywatelem w tej sferze. Rozważane podstawy konstytucyjne prawnej ochrony zabytków wskazują również standardy, jakim powinny odpowiadać omawiane przepisy ustawy. Jednocześnie stanowią one uzasadnienie

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

dla ingerencji administracji publicznej w inne konstytucyjnie chronione wartości (prawa i wolności konstytucyjne jednostki), o ile pozostaje ona w granicach zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kolejne rozważania poświęcone są międzynarodowym uwarunkowaniom prawnej ochrony zabytków, z uwzględnieniem wpływu prawa europejskiego na ustawodawstwo polskie. Przyjmuję bowiem w pracy, że prawo zarówno wewnętrzne (krajowe), jak i międzynarodowe regulują stosunki społeczne, gwarantując przy tym zachowanie określonych wartości. Cechą prawa międzynarodowego jest to, że reguluje ono stosunki zewnętrzne podmiotów¹⁴, wkraczając niekiedy w sferę wewnętrznego systemu prawnego danego państwa, wyznaczając tym samym granice jego założeń aksjologicznych i normatywnych, co przesądziło o uwzględnieniu tego obszaru tematycznego w niniejszej rozprawie. Porządek międzynarodowy jest również cennym źródłem odniesienia dla rozważań nad postulowanym kształtem prawnej ochrony zabytków w Polsce.

Rozdział czwarty poświęcony jest w całości wyjaśnieniu definicji legalnej zabytku nieruchomego. Dokonana jest w nim szczegółowa analiza rozumienia tego pojęcia w świetle przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ocena przydatności tak skonstruowanej definicji. Rozważania te odniesione są również do pojęcia nieruchomości w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, a także ustaw szczególnych, takich jak: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, ustawy – Prawo budowlane¹⁶, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami¹⁷ oraz przepisów prawa podatkowego. W rozdziale tym zaproponowana zostaje dyferencjacja w ramach pojęcia zabytku nieruchomego, prowadząca do wyodrębnienia pojęcia zabytku nieruchomego o charakterze indywidualnym oraz zabytku nieruchomego o charakterze przestrzennym. Przyjęty podział ma charakter porządkujący dotychczasowe poglądy na temat istoty poszczególnych kategorii zabytków nieruchomych, stanowiąc – moim zdaniem – punkt wyjścia dla rozważań nad postulowanym katalogiem form ochrony zabytków. Ponadto, rozważania na temat zakresu pojęcia

¹⁴ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 10.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

zabytku nieruchomego mają podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego całego systemu ochrony.

Ostatni rozdział traktuje, w pierwszej kolejności, o polityce państwa w zakresie prawnej ochrony zabytków, a także związanej z nią problematyce organizacji administracji konserwatorskiej. Rolą polityki państwa jest dobór kierunków i metod działania administracji publicznej w danej dziedzinie, co sprawia, że stanowi ona istotny element podstaw aksjologicznych prawnej ochrony zabytków. W dalszej kolejności szczegółowo omówione są przyjęte na gruncie ustawy formy ochrony zabytków nieruchomych. W szczególności analizowany jest charakter i treść stosunku administracyjnoprawnego powstającego w związku z objęciem danego zabytku nieruchomego jedną z form ochrony zabytków: wpisem do rejestru, uznaniem za pomnik historii, utworzeniem parku kulturowego czy uwzględnieniem potrzeb jego ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na tym tle dokonana jest diagnoza funkcjonowania obecnego systemu prawnej ochrony zabytków w Polsce.

Wprowadzeniem do niniejszej pracy może być myśl A. Gieysztora: „Chronić zabytki, to znaczy stale wytwarzać dla nich najkorzystniejsze warunki przetrwania w oddziaływaniu na kulturę narodową i światową. Nie idzie bowiem, i nigdy o to nie szło, aby zabytek trwał w jakiejś pustce, sam dla siebie, w swojej nienaruszalnej treści i nieubłaganej murszejącej z upływem czasu formie. Najczcigodniejsi świadkowie naszej kultury, Wawel czy katedra gnieźnieńska działają na nas w postaci, na którą uskladały się stulecia blasków i niepowodzeń, katastrof i odrodzeń. Trwają dziś w postaci, którą nadało kilka ostatnich pokoleń stróżów tego mienia społecznego najwyższej wartości, gdy trzeba było, czy to po klęsce rozbiorów i obcej gospodarki, czy to po zniszczeniach wojennych, odtwarzając, co uległo zagładzie, i oczyszczać, co ocalało w pohańbieniu, jednym słowem – twórczo zadbać o wiecznotrwałe walory formy i niesione przez nią stałe i zmienne treści ideowe”¹⁸.

* * *

Korzystając z przywileju, jaki zwykle przysługuje autorom, chciałabym serdecznie podziękować wszystkim osobom, które wspierają mnie w mojej pracy naukowej dla dobra zabytków. Przede wszystkim pragnę wyrazić głęboką wdzięczność prof. dr. hab. Zbigniewowi Cieślakowi, za

¹⁸ Aleksander Gieysztor *o dziedzictwie kultury*, wybór i oprac. D. Gawin, E. Gieysztor, M. Sołtyśiak, A. Tomaszewski, Warszawa 2000, s. 197.

życzliwość, nieocenioną pomoc oraz trud nauczania, jak przenikać słowo, by zrozumieć istotę.

Składam również serdeczne podziękowania prof. dr hab. Aleksandrze Wiktorowskiej – promotorowi mojej dysertacji doktorskiej – za wsparcie i życzliwą opiekę naukową. Serdecznie dziękuję również prof. dr hab. Krystynie Wojtczak oraz prof. dr. hab. Markowi Wierzbowskiemu, za cenne uwagi i wskazówki, które okazały się niezwykle pomocne w nadaniu niniejszej publikacji ostatecznego kształtu.

Rozdział 1

Geneza prawnej ochrony zabytków nieruchomości

1.1. Początki prawnej ochrony zabytków – działania ochronne schyłku XVIII w. oraz okresu zaborów

Czas oświecenia przyniósł wzrost zainteresowania historią oraz związanymi z nią zabytkami. W obliczu upadku państwa polskiego zrodziło się „dążenie do konsolidacji społeczeństwa i odrodzenia narodowego, opierającego się na konstruktywnym nawiązaniu do tradycji historycznej”¹. W odczuciu ówczesnych sięganie do czasów minionych, a przede wszystkim czasów świetności Rzeczypospolitej Szlacheckiej, miało doprowadzić do odzyskania „tężyzny narodowej”, a w konsekwencji odbudowy państwa polskiego.

Wśród licznych inicjatyw tego okresu, można wskazać np. projekt utworzenia Musaeum Polonicum² czy działalność Biblioteki Żałuskich³, a także aktywność wielu wybitnych jednostek oraz rozwijający się mecenat wielkich rodów, które w swoich posiadłościach magnackich gromadziły okazałe zbiory dzieł sztuki⁴. Istotne znaczenie miały inicjatywy Stanisława Augusta Poniatowskiego, który zlecił sporządzenie opracowań historycznych miast, a także przekazał z własnych funduszy środki finansowe dla miasta Krakowa, aby „to podupadłe miasto mogło być podźwignięte

¹ J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków architektury w Polsce w latach 1795–1918*, Warszawa 1975, s. 264.

² B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 11.

³ Zob. P. Bańkowski, *Biblioteka Publiczna Żałuskich i jej twórcy*, Warszawa 1959.

⁴ Wśród nich wyróżniała się m.in. działalność Izabeli z Flemingów Czartoryskiej, która wniosła cenny wkład w powstanie muzealnictwa w Polsce, jej zbiory stały się załącznikiem istniejącego po dziś dzień Muzeum XX Czartoryskich w Krakowie.

i zbliżone do pierwiastkowego stanu”⁵. Działania te i wiele innych nie uratowały jednak I Rzeczypospolitej przed upadkiem, ale pomogły zachować jej ducha.

Zainteresowanie związane z ojczystymi dziejami sprawiło, że starannie pielęgnowane, materialne i niematerialne świadectwa minionych epok stawały się fundamentem świadomości narodowej. Doświadczenia te były załącznikiem dla mającej narodzić się, po 100 latach, polskiej prawnej ochrony zabytków. „Poszukiwanie źródeł poczucia narodowego dały nam z jednej strony bardzo szerokie, nowoczesne pojmowanie zabytków, a z drugiej – wysoce emocjonalne rozumienie roli ich ochrony. Stosunek do zabytków stał się jednym z wykładników patriotyzmu”⁶. Czynnione w tym okresie starania stały się genezą polskiego muzealnictwa, działań inwentaryzacyjnych zabytków nieruchomych, a także rozwijającej się w XIX w. myśli konserwatorskiej.

Wraz z utratą niepodległości „powszechna staje się apologia dawnej Rzeczypospolitej. Nawiązuje się nie do jednej epoki, ale do wszystkich błasków Polski Piastów, Jagiellonów i Polski siedemnastowiecznej”⁷. Los zabytków był w tym okresie bardzo zróżnicowany. Podczas gdy oficjalna polityka austriacka sprzyjała rozwojowi polskiej działalności na rzecz ochrony zabytków, to w zaborze pruskim, a przede wszystkim rosyjskim, władze nieprzychylnie patrzyły na wszelkie polskie inicjatywy konserwatorskie.

W **zaborze rosyjskim** nie utworzono państwowej służby konserwatorskiej, a tym samym nie istniała prawna ochrona zabytków. Rosja niechętna kulturze europejskiej, ustrojowi Rzeczypospolitej, jej religii oraz samym Polakom w sposób bezwzględny zniszczyła i rozgrabiła, pozostałe na ziemiach polskich, dzieła sztuki i pamiątki narodowe⁸. Rუსyfikacja ziem polskich dotycząca języka, obyczajów i kultury nie powstrzymała jednak rozwoju kultury polskiej oraz działań ochronnych nad zabytkami.

W świadomości społecznej wzrastało poczucie obowiązku zachowania wszelkich pamiątek narodowych i „starożytności”. Świadectwem tego były przede wszystkim działania inwentaryzacyjne zabytków nieruchomych (budownictwa i architektury) w latach 1827–1831 na terenie zaboru

⁵ Za: B. Rymaszewski, *O przetrwanie dawnych miast*, Warszawa 1984, s. 41.

⁶ Tenże, *Kierunek naszej ochrony zabytków*, OZ 1978, nr 4, s. 216.

⁷ J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków...*, s. 85.

⁸ Zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 263 i n.

rosyjskiego⁹. W 1844 r. władze carskie zezwoliły na kolejne istotne działania inwentaryzacyjne, których efektem było stworzenie specjalnej instrukcji określającej, które zabytki nieruchome zasługują na zachowanie. Inwentaryzacja zakończona została w 1855 r., a prowadzący ją Kazimierz Stronczyński ujął jej wyniki w pięciu tomach tekstu oraz siedmiu atlasach z ilustracjami¹⁰.

Zmieniająca się sytuacja polityczna w drugiej połowie XIX w. pozwoliła na utworzenie wielu organizacji i instytucji, mających znaczący wpływ na zachowanie narodowej historii i opiekę nad zabytkami. W roku 1862 w Warszawie powstało Muzeum Sztuk Pięknych, które w 1916 r. zostało przekształcone w Muzeum Narodowe. W roku 1868 utworzono Warszawskie Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych. Kolejne zmiany polityczne przyniosły wydarzenia rewolucyjne 1905 r., a w konsekwencji ukaz tolerancyjny władz carskich. W związku z nowymi ustępstwami możliwe było utworzenie w 1906 r. Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości, mającego fundamentalny wkład w ochronę zabytków na ziemiach polskich, zarówno przed odzyskaniem niepodległości, jak i w okresie międzywojennym. Towarzystwo, mimo że powstało na terenie zaboru rosyjskiego, starało się działać na całości ziem polskich.

W **zaborze pruskim**, obok społecznych ruchów na rzecz ochrony zabytków¹¹, istniał również system opieki nad nimi. Państwowa służba konserwatorska zaczęła funkcjonować mocą rozkazu gabinetowego Fryderyka Wilhelma II z 1815 r. oraz dekretu z dnia 1 lipca 1843 r. o powołaniu Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków¹², choć na ziemiach polskich została utworzona wiele lat później. Ochrona zabytków szybko stała się narzędziem germanizacji prowadzonej na ziemiach polskich. Przeciwwagą dla tendencyjnej działalności administracji pruskiej była m.in. aktywność Towarzystwa Przyjaciół Nauk, powstałego w 1857 r., czy Towarzystwa Zbieraczy Starożytności, istniejącego w latach 1841–1846, a także wielu

⁹ Dzięki staraniom gen. Maurycego Hanke została ona dokonana w latach 1827–1831 przez korpus inżynierów Wojsk Polskich, z rozkazu Wielkiego Księcia Konstantego, i obejmowała zamki obronne, warownie i inne gmachy oraz inne pomniki powstałe z dawnych wieków. Inwentaryzacja ta nie została zakończona z powodu wybuchu powstania listopadowego, a jej wyniki nie przetrwały do czasów obecnych.

¹⁰ Za: T. Krochmal, *Rys historyczno-prawny ochrony dzieł sztuki i zabytków ruchomych w Polsce* (w: *Ochrona dzieł sztuki w Polsce. Materiały z konferencji naukowej ASW 18–19 maja 1989 r.*, red. Z. Jakubowski, S. Ziemiński, Warszawa 1990, s. 224.

¹¹ B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków...*, s. 12.

¹² Zob. A. Gaczol, *Z dziejów Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Polsce* (w: *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, red. J. Jasieńko, K. Kuśnierz, Wrocław 2008, s. 42.

wybitnych jednostek¹³. Tymczasem, jak pisze J. Frycz, „mimo wielu inicjatyw społecznych, Wielkopolska nie mogła stać się jednak ośrodkiem myśli konserwatorskiej. Wobec braku polskich uczelni i germanizacyjnej polityki administracji nie było warunków dla powstania grupy profesjonalnie zajmującej się sztuką”¹⁴. Rozwój społecznej ochrony zabytków pozwolił oprzeć się ciąglemu procesowi germanizacji, prowadzonemu przez polityczne państwo pruskie.

Na terenie **zaboru austriackiego** powstała i rozwinęła się polska szkoła konserwatorska, a następnie powstały zręby polskiej prawnej ochrony zabytków. „Pietyzm dla formy i substancji rodzimych zabytków [...] rodził się [...] tam, gdzie najsilniej oddziaływała tradycja i zachowane zabytki średniowiecznej i renesansowej przeszłości, tj. w Krakowie”¹⁵. „Polityka Wiednia” dostosowana do wielonarodowego, wielokulturowego państwa była tylko z pozoru liberalna. Z jednej strony rząd austriacki uznawał prawo do narodowego dziedzictwa mieszkańców Galicji, zaś z drugiej strony nie stanowiło to przeszkody dla przekształcenia Wawelu¹⁶ w koszary czy też dla likwidacji zakonów kontemplacyjnych oraz konfiskaty ich majątków (w tym bogatych bibliotek). Dotkliwe dewastacje i grabieże, a także zniszczenia w okresie Wiosny Ludów znacząco wpłynęły na stan zasobu zabytkowego ziem zaboru austriackiego.

Działania „Wiednia” na rzecz ochrony zabytków¹⁷ w zasadzie omijały Galicję. Jednocześnie mimo oczywistych ograniczeń ze strony zaborcy, nader szybko rozwijała się polska praktyka i doktryna konserwatorska. Ze społecznej inicjatywy powstawały liczne organizacje mające na celu ochronę zabytków, takie jak: Komitet Opieki nad Zabytkami (1850), Muzeum Przemysłowo-Rzemieślnicze (1867), Krakowskie Towarzystwo Naukowe (1816), Muzeum Narodowe w Krakowie (1879), Towarzystwo Miłośników

¹³ Można choćby wskazać na inicjatywy Edwarda Raczyńskiego, który założył w Rogalinie galerię portretów rodzinnych, zbrojownię i bibliotekę, a także ufundował w katedrze poznańskiej Złotą Kaplicę poświęconą królom polskim Mieszkowi I i Bolesławowi Chrobremu, Tytusowi Działyńskiemu, twórcy zbiorów w zamku w Kórniku oraz Izabeli Czartoryskiej, która w latach 1875–1882 prowadziła muzeum w zamku w Gluchowie.

¹⁴ J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków...*, s. 134.

¹⁵ Tamże, s. 53.

¹⁶ Wawel stanowi przykład zabytku nieruchomego, który w sposób szczególnie oddziaływał na poczucie tożsamości narodowej. Liczne zbiórki społeczne pozwoliły, na początku XX w., odkupić budynki na wzgórzu wawelskim od władz zaborczych.

¹⁷ Utworzenie Komisji Centralnej do Badań i Ochrony Dzieł Sztuki i Pamiątek Historycznych (1853 r.), następnie przekształconej w Centralną Komisję do Badań i Konserwacji Zabytków (1873 r.) oraz prowadzone przez nie działania inwentaryzacyjne (1874 r.).

Historii i Zabytków Krakowa (1896), a od 1906 r. Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości w Krakowie.

Nie ulega wątpliwości, jak pisze J. Pruszyński, że tworzenie **zrębów organizacji ochrony i rozwiązań prawnych** jest zasługą właśnie stowarzyszeń opieki nad zabytkami powstałych jeszcze pod zaborami¹⁸. Okresowi Rzeczypospolitej Krakowskiej zawdzięczmy pierwsze polskie regulacje w sprawie inwentaryzacji zabytków architektury¹⁹ oraz liczne prace konserwatorskie i restauracyjne²⁰. Jednocześnie rozwijały się badania naukowe oraz forum publiczne spraw ochrony zabytków²¹.

Na terenie Galicji „przeważało kolegialne rozpatrywanie zasadniczych problemów konserwatorskich z uwzględnieniem opinii miejscowych środowisk. Taka forma decyzyjna znalazła, w dużej mierze, kontynuację w polskim systemie ochrony zabytków, który został utworzony w 1918 r.”²². W wyniku zmian organizacyjnych w latach 1888–1890 miejscowe komisje konserwatorskie zyskały własne kompetencje, choć nadal decydujący głos należał do Komisji Centralnej w Wiedniu²³.

W efekcie zjazdu konserwatorskiego, który odbył się w 1888 r. w Krakowie, doszło do utworzenia dwóch znaczących organów kolegialnych, wyspecjalizowanych w dziedzinie ochrony zabytków: Grona Konserwatorów i Korespondentów Galicji Zachodniej z siedzibą w Krakowie oraz Grona Konserwatorów Zabytków Sztuki i Pamiątek Historycznych Galicji Wschodniej – we Lwowie²⁴. Ich aktywność przyczyniła się do skrystalizowania kierunków działań w dziedzinie konserwacji i ochrony zabytków na tym terenie. Najistotniejsze zmiany przyniósł początek XX w., kiedy

¹⁸ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 323.

¹⁹ Rozporządzenie z 1819 r. w sprawie opieki nad pamiątkami przeszłości (Dz. Urz. Wolnego Miasta Krakowa z 1820 r. Nr 7); rozporządzenie z 1856 r. o ochronie zabytków architektury, za: J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 25.

²⁰ Między innymi objęły one Kościół św. Piotra i Pawła, Bramę Floriańską w Krakowie.

²¹ A. Kałuczka, *Krakowska myśl konserwatorska w dwudziestolecu międzywojennym* (w:) *Konserwator i zabytek. In memoriam Jerzego Remera*, Warszawa 1991, s. 129.

²² B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków...*, s. 22.

²³ „W 1873–1875 zreorganizowana została centralna Komisja wiedeńska. Na miejsce dawnej powołano k.k. Zentralkommission zur Erhaltung der Kunst- und historischen Denkmaler. Na jej wniosek byli mianowani przez ministerstwo konserwatorzy terenowi na okres 5 lat. [...] Nowy statut Komisji rozszerzył jej działalność na trzy grupy zabytków, którym odpowiadał podział na sekcje w obrębie komisji: dla zabytków prehistorycznych oraz sztuki antycznej, dla zabytków architektury, rzeźby, malarstwa i rysunku – średniowiecznych i nowożytnych aż po koniec XVIII w., dla zabytków historycznych tj. pisemnych i archiwalnych, od czasów najdawniejszych aż do końca XVIII w.” – J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków...*, s. 143.

²⁴ Tamże, s. 190.

w 1911 r. konserwatorzy zostali uznani, zgodnie ze zmienionym statutem Centralnej Komisji, za urzędników państwowych. W 1914 r. został powołany Krajowy Urząd Konserwatorski w Krakowie, którego pierwsze lata działalności przypadły na trudny okres I wojny światowej²⁵.

Wojny XVII i XVIII w., które zrujnowały polskie ziemie, doprowadziły do kresu Rzeczypospolitej Szlacheckiej oraz do rozbiorów, stały się źródłem niewyobrażalnego zubożenia zasobu zabytkowego Polski. Część zabytków nieruchomych została bezpowrotnie unicestwiona, a ogromna ich ilość została całkowicie rozgrabiona. Jednocześnie jednak pojawił się i utrwalił w świadomości społecznej fakt, że zabytki należy chronić jako świadectwa minionych wieków. W „pamiętkach przeszłości” doszukiwano się źródła dla kształtowania się postaw patriotycznych. Przeciwwagą dla działań zaborców, mających na celu zniszczenie i zatarcie polskości, była pielęgnacja materialnych i niematerialnych składników kultury oraz historii narodu. Nieliczne regulacje prawne okresu zaborów tworzyły ramy i warunki dla działalności społecznej, wynikającej z moralnego poczucia obowiązku.

1.2. Ustawodawstwo ochronne w okresie międzywojennym

Z doświadczeniami okresu zaborów odrodzone państwo polskie stanęło przed problemem zniszczeń I wojny światowej²⁶ oraz wyzwaniem odbudowy Rzeczypospolitej. Kształtująca się po 1918 r. państwowość polska musiała ponadto sprostać podziałom kulturalnym, narodowym, religijnym, językowym, a także prawnym. To właśnie odmienne systemy prawne w poszczególnych zaborach sprawiły, że wprowadzanie jednolitych rozwiązań na scalanych ziemiach odradzającej się Polski stało się jednym z pilniejszych zadań.

Jednym z pierwszych aktów prawnych, który z założenia objął swoim działaniem cały kraj, był dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. Pr. K.P. Nr 16, poz. 36; dalej: dekret), wprowadzający przepisy prawnej ochrony zabytków. Prace nad tym aktem zostały rozpoczęte kilka miesięcy wcześniej, na podstawie

²⁵ Zob. P. Dobosz, A. Gaczoł, *80-ła rocznica utworzenia Krajowego Urzędu Konserwatorskiego w Krakowie*, OZ 1994, nr 3–4, s. 323–346.

²⁶ Zob. B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków. Refleksje z lat 1918–2002*, Warszawa 2002, s. 17–19.

dekretu z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych Królestwa Polskiego (Dz. Pr. K.P. Nr 1, poz. 1), nadającego prawno-kształtujące kompetencje w tym zakresie Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Uchwalenie dekretu wyprzedziło nawet formalne zakończenie I wojny światowej i przybycie do Warszawy Józefa Piłsudskiego w dniu 11 listopada 1918 r.

Tak szybkie uregulowanie tej materii było odzwierciedleniem szczególnej wrażliwości społeczeństwa polskiego na zabytki, wykształconej w okresie zaborów. Ponadto nie istniały *de facto* podziały prawne między poszczególnymi zaborami, gdyż prawo ochrony zabytków obowiązywało faktycznie tylko w Galicji. Postanowienia dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury były podsumowaniem działań podejmowanych przez organizacje społeczne oraz osoby fizyczne w okresie zaborów, na rzecz zachowania kulturowego dziedzictwa Rzeczypospolitej.

Celem dekretu było przede wszystkim uregulowanie kwestii społecznej opieki nad zabytkami. „Ochrona” stała się pojęciem odnoszonym do działalności uwzględniającej „wszelkie aspekty podporządkowane profesjonalnym poczynaniom opartym na prawie i specjalistycznej metodologii”²⁷. Mocą art. 1 dekretu, ochronie prawnej podlegały **„wszelkie zabytki kultury i sztuki, znajdujące się w granicach państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury”**. Przedmiotem regulacji, a tym samym ingerencji konserwatorskiej, uczyniono więc tylko zabytki wpisane do odpowiedniego inwentarza. Przy czym, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Sztuki i Kultury z dnia 9 kwietnia 1919 r. w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza²⁸, zabytki będące własnością prywatną były wpisywane wyjątkowo, i tylko gdy przemawiała za tym wyjątkowa wartość zabytkowa oraz znaczenie narodowe danego przedmiotu.

Zgodnie z art. 22 dekretu – jeśli zaszło „niebezpieczeństwo zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę zabytków ruchomych, będących własnością prywatną a mających wybitne znaczenie narodowe” – rząd miał prawo zastosować procedurę wywłaszczenia na rzecz jednego z muzeów. Nieograniczona ingerencja państwa była możliwa wyłącznie w wypadku zabytków ruchomych, wskazanych w art. 20 dekretu, będących „własnością kraju, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz

²⁷ Tenże, *Polska ochrona zabytków...*, s. 39.

²⁸ *Ministerstwo Kultury i Sztuki w dokumentach 1918–1998*, wybór A. Siciński, A.G. Dąbrowski, J. Gmurek, Warszawa 1998, s. 36–37.

instytucji społecznych”. Niezależnie od wpisu do inwentarza, zostały one objęte ochroną konserwatorską. Mocą konkordatu zawartego ze Stolicą Apostolską 10 lutego 1925 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 501)²⁹ wyłączono spod ingerencji administracji archiwu biskupie oraz niektóre dzieła sztuki³⁰.

Przywołany wcześniej art. 1 dekretu przewidywał co do zasady, że przedmiotem ochrony są wszelkie zabytki znajdujące się w granicach państwa polskiego. Ze względu jednak na szczególną sytuację polityczną, a dokładniej fakt, że granice II Rzeczypospolitej kształtowały się jeszcze przez kilka lat od formalnego zakończenia I wojny światowej, ustawodawca wprowadził w art. 1 zdanie drugie postanowienie, że „należące do Państwa Polskiego lub do jego obywateli, lub instytucji polskich zabytki sztuki i kultury, znajdujące się zagranicą, mogą być przedmiotem szczególnych środków ochrony ze strony władzy państwowej polskiej oraz umów międzynarodowych, stosownie do osobnych w tej mierze postanowień”. W ten sposób została przełamana generalna zasada, że ustawodawstwo danego kraju obowiązuje tylko na terenie państwa, które je ustanowiło³¹.

Zakres obowiązywania dekretu warunkował również art. 11, który przewidywał, że „wszelkie nieruchome i ruchome dzieła, świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej, niż lat 50, korzystają z opieki prawa, zanim wpisane zostaną do inwentarza zabytków sztuki i kultury”. Warunek wieku nie musiał być jednak spełniony w przypadku zabytków ruchomych, jeśli wydana została w tej sprawie specjalna decyzja Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Przepisy dekretu miały więc zastosowanie nie tylko do zabytków wpisanych do inwentarza, ale także do nieruchomości, które przedstawiały wartość artystyczną i kulturową oraz posiadały określony wiek. W sensie prawnym zabytkiem był tylko przedmiot wpisany do inwentarza, a na zasadzie wyjątku przepisy dekretu dotyczyły również innych obiektów.

Dekret nie zawierał definicji zabytku, wprowadzając jedynie wyliczenie rzeczy ruchomych i nieruchomych, które mogły zostać w myśl pozostałych przepisów uznane za zabytki ruchome i nieruchome. Zgodnie z art. 12 dekretu, w przypadku nieruchomości chodziło w szczególności o:

²⁹ Ratyfikowany ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r. o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską, określającego stosunek Państwa do Kościoła Rzymsko-Katolickiego (Dz. U. Nr 47, poz. 324).

³⁰ Pełne odzwierciedlenie postanowień konkordatu znalazło się w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.).

³¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 192.

- a) jaskinie, grodziska (tzw. szwedzkie góry i okopy), kurhany, mogiły, usypiska, cmentarzyska, ślady osad nadwodnych, głazy ze stopami, misami, krzyżami, podkowami, baby kamienne itp.;
- b) budowle (zarówno murowane, jak drewniane) wraz z przynależnym otoczeniem (ogrodem, placem), a także części dawne (prezbiteria, kaplice, wieże, bramy, portale, kolumny, drzwi, kominki itp.) oraz dzieła sztuk plastycznych związane z architekturą budynku (malowidła ściennie, rzeźby, sztukaterie itp.);
- c) pomniki luźno stojące, nagrobki, kapliczki, figury, krzyże, kolumny, słupy graniczne itp.;
- d) ruiny budowli, pomników i posągów;
- e) grupy budowli (wybitne pod względem estetycznym i znamienne bądź dla całych miast, osad, wsi, bądź dla ich dzielnic);
- f) zachowane na gruncie rozplanowania starych miast i dzielnic staromiejskich wraz z dawnymi, historycznymi nazwami ulic i placów;
- g) ozdobne ogrody oraz aleje, stare i przydrożne cmentarze: sędziwe i okazałe drzewa otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury, cmentarze itp.

Katalog ten stanowił odzwierciedlenie rozpoznanych wówczas potrzeb ochrony zasobu zabytkowego. Jego konstrukcja uzupełniona o stwierdzenie „itp.”, które w myśl ówczesnej techniki legislacyjnej rozumiane było jako odpowiednik współczesnego sformułowania „w szczególności”, dawała podstawę do dalszej jego wykładni. Katalog ten obejmował przedmioty, które wymagały ochrony bez bezpośredniego wskazania na kryteria wartościujące, jakie powinien brać pod uwagę organ kwalifikujący dany przedmiot do inwentarza zabytków³². Pewne doprecyzowanie znajdowało się jednak w omówionym wcześniej art. 11 dekretu oraz przepisie wskazującym, że za zabytki uznane mogą być zespoły budowli, jeśli posiadają wartość estetyczną.

Warto zauważyć, że zabytki nieruchome, jak jaskinie, grodziska, kurhany, mogiły itd. (wyszczególnione w art. 12 lit. a dekretu) stały się, w dalszym rozwoju tej regulacji, przedmiotem prawa ochrony przyrody, a nie prawa ochrony zabytków. Ponadto w skład katalogu wchodziły również historyczne nazwy ulic i placów. Rozwiązanie to dowodzi niezwyklej, jak

³² Jak wskazuje J. Pruszyński, „dekret z założenia był adresowany do kręgów, dla których pojęcie zabytku było niezbyt jasne. Zastosowana metoda enumeracyjna, dotąd stosowana w przepisach prawa, była poparta przykładami”. Zob. tenże, *Ochrona zabytków w II Rzeczypospolitej* (w:) *Konserwator i zabytek. In memoriam Jerzego Remera...*, s. 114.

na owe czasy, nowoczesności tych przepisów. Ochrony w tym zakresie nie przewidywało ani rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o opiece nad zabytkami, ani ustawa o ochronie dóbr kultury z 1962 r.³³ Historyczne nazwy ulic i placów zostały objęte zakresem ochrony jako zabytki niematerialne dopiero w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁴.

Urzędowe uznanie danej rzeczy za zabytek było podstawą mechanizmu ochrony³⁵. Dopiero wpis do inwentarza zabytków rodził określone obowiązki. Zabytki nieruchome nie mogły być „burzone, niszczone, przerabiane, odnawiane, rekonstruowane, zdobione lub uzupełniane (nawet instalacjami) bez uprzedniego pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej” (art. 13 dekretu)³⁶. Wpis skutkował podobnymi ograniczeniami dla najbliższego otoczenia zabytku nieruchomego, jeśli obiekt stanowił przykład „ważniejszego” zabytku nieruchomego w myśl art. 13 zdanie drugie dekretu. Co więcej, ochroną został objęty również „widok na zabytki lub z zabytków nieruchomych” (art. 17 dekretu), przyjmując że zabytek uznawano za część chronionego prawnie krajobrazu³⁷. Obie te konstrukcje znacznie wyprzedzały rozwiązania przyjęte w innych krajach i zyskały na znaczeniu w obowiązującej współcześnie regulacji.

Dekret wprowadzał obowiązek dbałości każdego właściciela o zabytek nieruchomy (art. 15 dekretu). Istniała przy tym możliwość pomocy państwa przy należytych jego utrzymaniu. Przepis ten – jak wskazuje J. Pruszyński – stanowił odzwierciedlenie dotychczasowej praktyki Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości, które udzielało dotacji na

³³ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.).

³⁴ Zob. P. Dobosz, *Ochrona nazw historycznych w obrębie prawnej ochrony zabytków*, OZ 1986, nr 1, s. 23–29.

³⁵ B. Rymaszewski, komentując stosowanie tego systemu, wskazywał tymczasem, że „bez oficjalnego wciągnięcia do rejestru obejmowano ochroną mogiły Powstańców Styczniowych i inne miejsca związane z walką o Niepodległość. Decydowała wartość historyczna, istotna dla uczuć patriotycznych. Operowanie podobnym schematem powodowało, że nie budziło również wątpliwości likwidowanie śladów działalności zaborczej, gdzie tylko było to możliwe ze względów użytkowych. Burzono więc budowle i urządzenia fortyfikacyjne z XIX w.” Zob. tenże, *Konserwatorzy w okresie międzywojennym* (w: *Konserwator i zabytek. In memoriam Jerzego Remera...*, s. 96.

³⁶ Wykonywanie tych robót odbywało się pod nadzorem odpowiedniego konserwatora zabytków. Jeśli prace odbywały się bez stosownego pozwolenia lub sprzecznie z jego postanowieniami, konserwator mógł wstrzymać prowadzone prace (art. 14 dekretu).

³⁷ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestolecie międzywojennym*, OZ 1988, nr 2, s. 77.

konserwację określonych dzieł architektury³⁸. Niemniej jednak, w świetle art. 16 dekretu, jeśli obowiązki te nie były wykonywane i zachodziło niebezpieczeństwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytków nieruchomych, rząd miał możliwość wywłaszczenia zabytku bądź wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu.

Przepisy dekretu uchodziły nie tylko za pionierskie rozwiązania w zakresie prawnej ochrony zabytków, ale tworzyły również zręby procedury administracyjnej, która kompleksowo została uregulowana dopiero w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.). Artykuł 10 dekretu przewidywał, że „wszystkie czynności władzy rządowej [...] dokonywane będą przez konserwatorów, na których decyzje i czynności osobom zainteresowanym służy skarga do Ministra W. R. i O. P. w ciągu 4-ch tygodni od daty zawiadomienia o decyzji”. Wprowadzono dwuinstancyjne postępowanie, gdzie od decyzji pierwszej instancji przysługiwało odwołanie do organu drugiej instancji, czyli tak jak to przewidywały wprowadzone 10 lat później przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. W art. 28–33 dekretu ujęta została również kwestia szczególnego postępowania przy wywłaszczaniu zabytków oraz wypłaty odszkodowania. Na uwagę zasługuje art. 30 przewidujący prawo właściciela zabytku nieruchomego do odszkodowania, jeśli wskutek wywłaszczenia albo ograniczenia własności poniósł on materialną stratę. Przepisy dekretu z 1918 r. zawierały ponadto najwcześniejsze, a przynajmniej jedno z pierwszych, uregulowania w prawie polskim, przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za działania administracji publicznej³⁹.

Organem centralnym administracji w zakresie ochrony zabytków był Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, czynności związane z opieką nad zabytkami zostały powierzone zaś mianowanym przez niego konserwatorom. Wskazana w dekrete organizacja administracji na szczeblu centralnym przechodziła jednak pewną ewolucję. Tuż po uchwaleniu dekretu, bo od 17 listopada 1918 r., zadania dotyczące ochrony zabytków były powierzone Ministerstwu Ochrony Kultury i Sztuk Pięknych. Resort ten po niespełna miesiącu działalności został, mocą dekretu Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r., przekształcony w Ministerstwo

³⁸ Tenże, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 346.

³⁹ Zob. tamże, s. 348.