

Anna Michalak*

 <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

Samodzielność gminy a realizacja zadań własnych z zakresu ochrony zabytków – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych

Zachowanie dziedzictwa kulturowego, chociażby ze względu na jego znaczenie dla rozwoju cywilizacyjnego, stanowi jedno z podstawowych zadań państwa. Przesądza o tym treść art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, a także art. 6 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Konstytucja zobowiązuje więc wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, do ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym przede wszystkim jego materialnych wytworów, jakimi są zabytki. Dookreślenie tego konstytucyjnego obowiązku następuje na poziomie ustawodawstwa zwykłego¹.

I tak, w świetle art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym² do zadań własnych gminy należą sprawy „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Zadania własne w omawianym zakresie konkretyzują poszczególne przepisy z zakresu prawnej ochrony zabytków, stanowiąc że wyłącznie od gminy zależy należyte zagospodarowanie otoczenia wokół zabytku, gdyż właściwą formą tej ochrony jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – art. 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej u.o.z.o.z.)³; planowanie przestrzenne jest również podstawowym narzędziem kształtowania i ochrony

* Dr Anna Michalak – Katedra Prawa Konstytucyjnego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

1 K. Zalaszińska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-jako-zadanie-wlasne-jednostek-samorzadu-terytorialnego,78502.html> (dostęp 29.01.2020).

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.).

3 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.).

krajobrazu; gminy powinny uchwalić programy opieki nad zabytkami realizując cele wytyczone na szczeblu centralnym w krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 87 u.o.z.o.z.); gmina jest organem egzekucyjnym decyzji wydawanych przez miejskich konserwatorów zabytków, a więc odpowiada za skuteczność m.in. decyzji nakazujących i zakazujących określonego działania, stanowiącego zagrożenie dla zabytku nieruchomego i wartości w nim zapisanych (art. 19 § 2 oraz art. 20 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)⁴; rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, jest właściwa rzeczowo w zakresie ustanowienia parku kulturowego oraz ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 16–20 u.o.z.o.z.); organy stanowiące gminy mogą udzielać dotacji na prace restauratorskie, konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 81 u.o.z.o.z.); gmina jest zobowiązana do prowadzenia ewidencji zabytków, która powinna stanowić kompletne i podstawowe źródło wiedzy na temat zasobu zabytkowego Polski (art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z.); gminy i powiaty, a także ich związki, mogą na podstawie stosownych porozumień wykonywać część kompetencji władczych wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z.); gminie przysługuje prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości (art. 109 ust. 1 pkt 4 u.g.n.).

Za najistotniejsze spośród powyższych – ze względu na kształtowanie sytuacji szerszego kręgu adresatów działania organu – należy uznać następujące zadania własne gmin: tworzenie parków kulturowych, tworzenie stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, sporządzanie gminnych programów opieki nad zabytkami.

1. Park kulturowy jako forma ochrony zabytków

Zgodnie z art. 16 u.o.z.o.z. rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy⁵ w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się

4 Dz. U. z 1966, nr 24, poz. 151 ze zm.

5 Zgodnie z art. 7 u.o.z.o.z. formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków; wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; uznanie za pomnik historii; utworzenie parku kulturowego; ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Spośród tych form do gmin należy w szczególności tworzenie parków kulturowych oraz stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1⁶. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony. Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego (a taki charakter bez wątpienia ma uchwała o utworzeniu parku kulturowego), wprowadza do porządku prawnego nowe reguły powinnego postępowania na danym obszarze. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych najwięcej wątpliwości w praktyce stwarza kwestia nie tylko sformułowania w uchwale rady gminy granic parków kulturowych oraz zakazów i nakazów, ale także spełnienie wymaganych prawem przesłanek podjęcia takiej uchwały.

Po pierwsze, w omawianym przepisie u.o.z.o.z. mowa nie o krajobrazie, ale „krajobrazie kulturowym”, nie o „wyróżniających się krajobrazowo terenach”, ale o węższym zakresie desygnatów, tj. „wyróżniających się krajobrazowo terenach z zabytkami nieruchomymi”. Nie wystarczy więc w uchwale o utworzeniu parku kulturowego i w uzasadnieniu używać przymiotnika kulturowy, aby możliwe było uznanie, że spełnione zostały przesłanki wymagane prawem dla podjęcia uchwały⁷.

6 Art. 17. u.o.z.o.z. stanowi: 1. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; 2) zmiany sposobu korzystania z *zabytków* nieruchomych; 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury; 4) składowania lub magazynowania odpadów. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.).

7 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18.12.2007 r., III SA/Kr 569/07.

Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Stąd też dla ochrony tej przestrzeni krajobrazu, nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe. Park kulturowy przedstawia wartość kulturową, jako określona całość⁸.

Po drugie, uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w u.o.z.o.z.⁹ Właściciel działki ma – na podstawie art. 101 u.s.g. – legitymację skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej uchwały rady gminy, która ogranicza jego konstytucyjną i ustawową swobodę korzystania i dysponowania swą działką, np. poprzez włączenie jej obszaru do parku kulturowego¹⁰.

Rozpoznając skargę na uchwałę o utworzeniu parku kulturowego sąd administracyjny powinien, poza oceną zasadności jego utworzenia, powinien zatem przede wszystkim rozważyć, czy ustanowione tą uchwałą zakazy i ograniczenia są zgodne z prawem. Ta ocena w pierwszej kolejności powinna polegać na zbadaniu, czy ustanowione zakazy i ograniczenia mają podstawę w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z.

W konsekwencji, kontrola sądowa takiej uchwały powinna obejmować sprawdzenie, czy naruszając takie konstytucyjnie chronione prawa, jak swoboda działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) i prawo własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) te zakazy i ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do chronionych wartości (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Konieczna jest zatem ocena przepisów zaskarżonej uchwały zawierających zakazy i ograniczenia, z punktu widzenia zasady państwa prawnego, w szczególności dostatecznej określoności przepisów prawa¹¹.

Sądowej kontroli poddano m.in. uchwałę z dnia 3 września 2015 roku, którą na „właścicieli, zarządców nieruchomości i użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni położonych na terenie Parku Kulturowego” nałożono obowiązek „dostosowania się do przepisów uchwały w terminie do 1 lipca 2016 r. poprzez likwidację elementów zagospodarowania niezgodnych z § 3 oraz zmianę nośników ogłoszeń reklamowych i tablic na formy zgodne z § 5 uchwały”, mimo że z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. wynika, że w uchwale o utworzeniu parku kulturowego nie można nakładać obowiązków. Stanowiska tego jednak nie podzielił WSA ponownie rozpatrując sprawę i uznał, że „Gdyby przyjąć, że kwestia sposobu wykorzystywania przestrzeni poza lokalem w obszarze parku kulturowego nie ma znaczenia dla jego ochrony, przepisy z art. 17 ust. 1 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, upoważniające organ stanowiący gminy do wprowadzenia zakazów i ograniczeń w zakresie sposobu korzystania z zabytków

8 Wyrok NSA z dnia 4.04.2007 r., II OSK 7/07.

9 Wyrok NSA z dnia 7.12.2007 r., II OSK 1487/07.

10 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18.12.2007 r., III SA/Kr 569/07.

11 Wyrok NSA z dnia 8.05.2018 r., II OSK 1357/17.

nieruchomych oraz w zakresie działalności przemysłowej, hodowlanej, handlowej i usługowej byłyby w zasadzie martwe¹². W moim przekonaniu, biorąc pod uwagę wskazany w uchwale prawie roczny termin na dostosowanie się do nowego prawa miejscowego, dokonana przez sąd interpretacja nie narusza art. 2 Konstytucji. Należy bowiem uznać, że parki kulturowe nie są tworzone w próżni, ale – co wynika z ich istoty – zwykle na terenie zindustrializowanym (np. Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu, Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej w Łodzi, Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie). Inna wykładnia art. 17 u.o.z.o.z. wypaczałaby sens i cel wprowadzenia tej regulacji.

Zdaniem sądów administracyjnych, naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, uchwałą w sprawie utworzenia parku kulturowego, może mieć miejsce tylko wówczas, jeżeli skarżący wykaże, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie zabytków. Nie można bowiem żądać ochrony prawnej własności ponad to, co przewiduje art. 64 Konstytucji i w ślad za nim art. 140 k.c.¹³ oraz art. 16 i 17 u.o.z.o.z. Ich zdaniem wszystkie wymienione przepisy ustawowe wprowadzają bowiem ograniczenie własności w ramach dopuszczalnych prawnie granic przewidzianych w ust. 3 art. 64 Konstytucji. Nie można zatem skutecznie wywodzić naruszenia art. 140 k.c. w związku z art. 16 i 17 u.o.z.o.z., skoro wszystkie te przepisy z natury swej ograniczają prawo własności, a tym samym naruszają interes prawny właściciela, jednak w granicach dopuszczonych przez prawo¹⁴.

Należy jednak podkreślić, że wskazane przepisy ustawy o zabytkach nie zostały do tej pory poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem ich zgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji, czy też art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Stanowcze twierdzenie o zgodności z ustawą zasadniczą omawianych regulacji u.o.z.o.z. w konkretnym przypadku może okazać się przedwczesne.

Najczęstszym problemem związanym z utworzeniem parków kulturowych przez gminy jest konkurencyjność tej formy ochrony względem wprowadzanych równolegle form ochrony przyrody. Bywa bowiem, że cenne kulturowo obszary stanowią jednocześnie wartościowe z przyrodniczego punktu widzenia tereny zielone chronione np. w postaci rezerwatu przyrody, którego ograniczenia np. w zakresie możliwości ingerencji są sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków. Jednocześnie brak odpowiedniej spójności między przepisami u.o.o.z. oraz ustawy o ochronie przyrody, a także podstaw współdziałania organów administracji jest źródłem wielu konfliktów. Potwierdza to wniosek, że pożądana metoda wartościowania i oceny krajobrazu kulturowego wykracza poza założenia przyjęte w u.o.o.z. Nie powinno się bowiem oddzielać wartości kulturowych od wartości przyrodniczych, a raczej poszukiwać możliwości syntetycznej, kompleksowej oceny zasobów krajobrazu

12 Nieprawomocny wyrok WSA w Krakowie z dnia 3.10.2018 r., II SA/Kr 857/18.

13 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

14 Prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27.05.2015 r., IV SA/Wr 803/14.

i jego wartości. Gminy stoją więc przed trudnym zadaniem harmonijnego połączenia, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, potrzeb ochrony przyrody oraz ochrony zabytków, a także rozwoju gospodarczego gminy¹⁵.

Z treści przepisów nie wynika obowiązek gmin dotyczący konieczności informowania innych podmiotów (w tym instytucji kultury oraz urzędów) o utworzeniu parku kulturowego na swoim obszarze. W związku z tym jedyna zaktualizowana na dzień 29 listopada 2019 roku lista 40 istniejących parków kulturowych zamieszczona na stronie www.nid.pl¹⁶ stanowi jedynie informację poglądową, bazującą na aktualnej wiedzy pracowników Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

2. Strefa ochrony konserwatorskiej

Władztwo planistyczne gminy rozumiane jest jako jej wyłączna kompetencja do ustalania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Kompetencja ta nie jest jednak nieograniczona. Gmina może te uprawnienia wykonywać w granicach wynikających z Konstytucji oraz ustaw. Zasadniczym przepisem Konstytucji stwarzającym granice dla władztwa planistycznego gminy jest art. 31 ust. 3, określający zasadę proporcjonalności. Plan miejscowy przede wszystkim oddziałuje na prawo własności nieruchomości, które jest z kolei chronione przez art. 64 Konstytucji. W art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.)¹⁷ wprost stwierdza się, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ocena zatem w tym kontekście kwestii nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób.

15 Zob. K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 123.

16 Dostęp 29.01.2020.

17 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przepis ten koresponduje z art. 19 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z., która określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także organizację organów ochrony zabytków. Przepis art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z. stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia (pkt 1); innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków (pkt 2); parków kulturowych (pkt 3). W studium i planie, o których mowa w ust. 1, ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.)¹⁸.

Konstytucja stoi na straży ochrony dziedzictwa narodowego, stanowiąc w art. 73, że każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury. Niewątpliwie do dóbr kultury, które podlegają ochronie należą zabytki, a gwarancję ich należytej ochrony stanowią obowiązujące przepisy prawa oraz przyznane organom administracji publicznej określone w tym zakresie kompetencje. Skoro zatem zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe i zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie, a organy gminy obowiązane są je uwzględniać w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego.

Przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Brzmienie przepisów ustawy jednoznacznie wskazuje, że interes społeczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego i starannego wyważenia praw indywidualnych i interesu społecznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji interesu ogólnopaństwowego lub interesu gminy z interesem obywateli wynikającym np. z prawa własności nieruchomości gruntowych.

Ochrona dziedzictwa kulturowego wymaga indywidualnego potraktowania w każdym opracowaniu planistycznym, uwzględnienia cech specyficznych dziedzictwa lokalnego, analiz różnorodnych kontekstów przestrzennych oraz konieczności właściwego kształtowania otoczenia obiektów i obszarów zabytkowych. Wprawdzie opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w obecnym stanie prawnym jest zadaniem fakultatywnym, jednakże istnieje obowiązek uchwalenia planu tam, gdzie wymagają tego przepisy odrębne. Taki przypadek dotyczy parków kulturowych, które muszą mieć opracowane plany ochrony oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

18 Wyrok NSA z dnia 31.05.2016 r., I OSK 738/15.

Z zestawienia przywołanego art. 19 ust. 2 i 3 u.o.z.o.z. oraz art. 7 tego aktu można wnioskować, że ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą przybrać różną postać, tj. nie tylko stref ochrony konserwatorskiej, ale również innych form uwzględniających w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych. Tak jak różna może być forma stref ochronnych (uzależniona od stanu faktycznego) obejmująca swoim zasięgiem nie tylko tereny posiadające samoistne cechy zabytkowe, ale również i takie, które pełnią funkcję tzw. stref buforowych, będących niejako otoczeniem zabytków, tak niejednolite formy przyjąć mogą przepisy planu mające na celu ochronę, w szczególności zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych¹⁹.

W artyku 19 ust. 2 u.o.z.o.z. ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, zatem przedmioty ochrony w postaci: zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych zostały w tym przepisie jedynie przykładowo wymienione, a nie w sposób zupełny. Wykładnia literalna wskazuje w niebudzący wątpliwości sposób, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ochronę również innych obiektów, niż wymienione przykładowo przez ustawodawcę, a nadto forma tej ochrony nie jest zawężona do ustanowienia strefy ochrony konserwatorskiej (ustawodawca nie wypowiada się, co do form ochrony w miejscowym planie).

W szczególności nie jest uprawnione twierdzenie, że otoczenie obiektu może być chronione tylko poprzez ustanowienie strefy ochrony konserwatorskiej. W przeciwnym razie zbędny byłby przepis art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z., zaliczający do form ochrony zabytków ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ochronie prawnej podlegają zabytki wpisane do rejestru zabytków – art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z., a obiekt ujęty w gminnej ewidencji zabytków takiej ochronie podlega zaś, m.in. jeżeli zostanie uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (w przypadku nieuchwalenia planu istnieją inne formy ochrony).

Strefą ochrony konserwatorskiej w rozumieniu przepisów u.o.z.o.z. jest także strefa ochrony archeologicznej obejmująca obszar udokumentowanych stanowisk archeologicznych. Z przepisów analizowanej ustawy wynika bowiem, że ochrona archeologiczna jest rodzajem ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych jako zabytków nieruchomych, a prace dotyczące tego rodzaju zabytków są szczególną odmianą prac konserwatorskich (por. art. 3 pkt 4, 6, 9, 11 u.o.z.o.z.)²⁰.

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.11.2014 r., IV SA/Wa 1382/14.

20 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6.05.2016 r., II SA/Rz 195/16.

3. Gminna ewidencja zabytków

Zgodnie z art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Konsekwencją włączenia zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków jest ograniczenie wykonywania prawa własności do nieruchomości zabytkowej. Prace podjęte przy obiektach ujętych w gminnej ewidencji zabytków podlegają uzgodnieniom z wojewódzkim konserwatorem zabytków na etapie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 53 ust. 4 pkt 2 oraz art. 60 ust. 1 u.p.z.p.) oraz na etapie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 39 ust. 3 pr. bud.²¹). Zastosowany zabieg legislacyjny powoduje, że restrykcje te nie mają zastosowania np. w przypadku prac remontowych (malowanie elewacji zabytkowego budynku) niewymagających pozwolenia na budowę.

Ponadto właściciele lub posiadacze takich zabytków muszą zawiadamiać wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich zagrożeniach, niekorzystnych zmianach oraz o zmianie stanu prawnego zabytku ujętego w ewidencji. Mają też obowiązek uczestniczenia w kosztach (do 2% kosztów inwestycyjnych) badań archeologicznych prowadzonych na swoim terenie. Analogicznie jak w przypadku zabytków wpisanych do rejestru, właściciele zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji ponoszą odpowiedzialność karną jeżeli nie zawiadomią o zagrożeniach, niekorzystnych zmianach czy zmianie stanu prawnego (art. 108 i art. 110–119 u.o.z.o.z.).

Natomiast z faktu ujęcia zabytku w wojewódzkiej ewidencji nie wynikają żadne uprawnienia, z których właściciele takich zabytków mogliby korzystać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 lipca 2013 roku o sygn. VII SA/Wa 2652/12 uznał, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, który zbliżony jest w skutkach do wpisu do rejestru zabytków – podlega kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez obiekt ustawowej definicji zabytku. Gminna ewidencja zabytków służy do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Zawarte w niej wpisy prowadzą jednak do ograniczenia uprawnień właścicielskich, zatem nie może być dowolności w ich dokonywaniu, opierając się na podstawie prawnej z art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z.

21 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (t.j. Dz. U. 2019.0.1186).

Nieuprawnione jest zatem stanowisko, iż w ramach u.o.o.z. w zakresie wpisu do gminnej ewidencji zabytków, nie jest dopuszczalne badanie kwestii posiadania przez obiekt wartości zabytkowych. Porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego ewidencję gminną oraz organu współdziałającego. Stanowisko organu współdziałającego powinno być wyrażone w piśmie urzędowym. Oznacza to, że do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, których nie zaaprobował i nie zaakceptował wojewódzki konserwator zabytków²².

Skutkiem włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków kart ewidencyjnych obiektów zabytkowych z terenu województwa jest powstający po stronie wojewódzkiego konserwatora zabytków obowiązek, zawiadomienia o tym właściwej gminy w celu ujęcia tychże zabytków w gminnej ewidencji zabytków. Konsekwencją zaś włączenia zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków jest ograniczenie wykonywania prawa własności do nieruchomości, aczkolwiek o charakterze najlżejszym spośród wszystkich możliwych skutków, jakie wywołują formy ochrony zabytków wymienione w art. 7 komentowanej ustawy²³. Burmistrz nie ma prawa samodzielnie decydować o usunięciu z gminnego wykazu konkretnego zabytku²⁴.

W przepisie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. nie można doszukiwać się normy wskazującej na inicjatora porozumienia, albowiem istotą każdego porozumienia jest dojście do takiego samego stanowiska w danej sprawie; innymi słowy, istotne dla spełnienia przesłanek art. 22 ust. 5 pkt 3 tej ustawy jest zaistnienie pozytywnego efektu w postaci zgodnych stanowisk organów. Fakt natomiast, że ustawodawca użył w omawianej normie sformułowania, iż chodzi o zabytki „wyznaczone przez wójta (prezydenta miasta), w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”, wymieniając wójta (prezydenta miasta) w pierwszej kolejności, wiąże się z faktem, iż to właśnie ten organ prowadzi gminną ewidencję zabytków, co wynika z art. 22 ust. 4 ww. ustawy. Ponadto terminu „wyznaczone”, nie można odnosić jedynie do wójta (prezydenta miasta), skoro owo „wyznaczenie”, następuje w porozumieniu obu organów²⁵.

Wyznaczenie przez organ gminy w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków obiektu zabytkowego do włączenia do gminnej ewidencji zabytków stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej (art. 22 ust. 5 ustawy). Akt ten, zapewniając warunki prawno-organizacyjne umożliwiające zachowanie zabytków znajdujących się na terenie gminy, władczo wkracza bowiem w zespół uprawnień właściciela zabytku objętego wpisem do gminnej ewidencji. Powyższe daje podstawę, by przyjąć, że działanie prezydenta miasta w formie prawnej zarządzenia,

22 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.07.2013 r., VII SA/Wa 2653/12.

23 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20.03.2015 r., II SA/Łd 1116/14.

24 Wyrok NSA z dnia 5.11.2014 r., II OSK 2329/14.

25 Wyrok NSA z dnia 2.04.2014 r., II OSK 2637/12.

którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków gminy, stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.²⁶). Skutek prawny objęcia nieruchomości zabytkowej ochroną w świetle przepisów u.o.o.z. wynika nie tyle z czynności materialno-technicznych polegających na opracowaniu dla obiektu zabytkowego karty ewidencyjnej i dołączeniu jej do prowadzonego zbioru, ale ze stwierdzenia, że dany obiekt spełnia warunki do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków²⁷.

Czynność polegająca na ujęciu w gminnej ewidencji zabytków innych zabytków nieruchomości (tj. niewpisanych do rejestru i nie znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków) wyznaczonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków stanowić może czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Charakteru tego nie ma stworzenie bazy danych o nazwie System Ewidencji Obiektów Zabytkowych i będąca wydrukiem z tej bazy karta obiektu zabytkowego²⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał procedurę wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków za naruszającą konstytucyjną zasadę równej ochrony praw właściciela²⁹. Zdaniem Rzecznika w zależności od wybranej prawnej formy ochrony zabytków właściciela traktowani są w różny sposób i z różną intensywnością. Z jednej strony postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków, a także jawna procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z drugiej czynność techniczna (wpis do ewidencji). O ile pierwszy katalog form ochrony prawnej zabytków gwarantuje właścicielowi możliwość uczestniczenia w procesie, o tyle w przypadku gminnej ewidencji zabytków tak nie jest. Ponadto w ocenie Rzecznika obecna procedura wpisu do gminnej ewidencji zabytków może naruszać wyrażoną we wspomnianym art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności poprzez brak wyważenia między koniecznością objęcia zabytków szybką i skuteczną ochroną a prawami właściciela nieruchomości. Wątpliwości te podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego³⁰. Rozstrzygnięcie w sprawie (P 12/18) przed Trybunałem do tej pory nie nastąpiło. Niemniej należy zwrócić uwagę na zmiany, jakie nastąpiły w treści rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków

26 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej p.p.s.a.).

27 Postanowienie NSA z dnia 14.09. 2012 r., II OSK 1950/12.

28 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6.10.2011 r., II SA/Kr 991/11.

29 Stanowisko RPO w sprawie o sygn. SK 3/15, która została umorzona postanowieniem TK z dnia 7.11. 2016 r. ze względów formalnych.

30 Postanowienie z dnia 13.06.2018 r., II OSK 2781/17.

skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem³¹. Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 roku, zmieniającym wymienione wyżej rozporządzenie, które weszło w życie z dniem 19 października 2019 roku³² wprowadzono regulacje nakazujące wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zawiadomić niezwłocznie właściciela lub posiadacza zabytku (albo nieruchomości, która przestała być zabytkiem) o zamiarze włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku, o zamiarze wyłączenia karty adresowej zabytku z gminnej ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty oraz opublikowania tych informacji w drodze obwieszczenia umieszczonego na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (§18 rozporządzenia).

Obowiązek prowadzenia gminnej ewidencji zabytków przez prezydentów miast, burmistrzów, wójtów wprowadzono dopiero na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej ustawa zmieniająca)³³. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej termin na założenie gminnej ewidencji wynosił dwa lata, tj. upłynął 5 grudnia 2012 roku. Podstawą do sporządzenia GEZ był wykaz zabytków przekazany prezydentowi miasta (burmistrzowi, wójtowi) przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jak wynika z przeprowadzonych kontroli nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z omawianego obowiązku. Według danych Najwyższej Izby Kontroli na koniec lutego 2015 roku taką ewidencję założyło m.in. 324 gmin (60,1%) z terenu województw: warmińsko-mazurskiego (32 na 116 gmin, tj. 27,6%), lubuskiego (32 na 83 gminy, tj. 38,6%), zachodniopomorskiego (80 na 114 gmin, tj. 70,2%) i wielkopolskiego (180 na 226 gmin, tj. 79,6%)³⁴. Obecnie np. w regionie łódzkim tylko ok. 90% gmin posiada ewidencje zabytków³⁵. Można zatem postawić tezę, że realizacja obowiązków gminy w tym zakresie nie była postrzegana priorytetowo³⁶.

31 Dz. U. z 2011r., nr 113, poz. 661.

32 Dz. U. z 2019 r., poz. 1886.

33 Dz. U. z 2010 r., nr 75, poz. 474.

34 Zawartych w Informacji o wynikach kontroli NIK – *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego* (dalej Informacja NIK), <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/100/>, s. 11 (dostęp 2.10.2017).

35 Por. dane Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi przedstawione w referacie *Gmina ewidencja zabytków* na konferencji: „Planowanie przestrzenne w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz proces budowlany w świetle ustawy prawo budowlane”, Bełchatów, 4–5.06.2019 r.

36 Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 145 ustawy o zabytkach do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, oprócz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ustaleń planów ochrony parków kulturowych, inne zabytki nieruchome wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Gminna*

4. Gminny program opieki nad zabytkami

Ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 u.o.z.o.z.). Program opieki nad zabytkami jest uchwałą rady gminy (niemającą charakteru aktu prawa miejscowego), zawierającą spisany zespół postulatów i przesłanek działania gminy w dziedzinie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami³⁷.

Głównym odbiorcą programu jest społeczność lokalna, która bezpośrednio powinna odczuć efekty jego wdrażania. Dotyczy to nie tylko właścicieli i użytkowników obszarów i obiektów zabytkowych, ale również wszystkich mieszkańców, gdyż zachowane i należycie pielęgnowane dziedzictwo kulturowe wyróżnia obszar gminy i przesądza o jej atrakcyjności. Przyjęty przez radę gminy w formie uchwały gminny program opieki nad zabytkami jest elementem polityki samorządowej. Powinien służyć podejmowaniu planowych działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kulturowego. Program może być wykorzystywany przez inne jednostki samorządu terytorialnego, środowiska badawcze i naukowe, właścicieli i posiadaczy obiektów zabytkowych oraz osoby zainteresowane kulturą i dziedzictwem kulturowym. Opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie powinno być traktowane jedynie jako realizacja przez gminę zadania ustawowego. Programy mają bowiem służyć rozwojowi gminy poprzez dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków, eksponowania walorów krajobrazu kulturowego, wykorzystania zabytków na potrzeby społeczne, gospodarcze i edukacyjne. Inne ważne cele gminnego programu opieki nad zabytkami (np. określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków eliminujących sytuacje konfliktowe, czy tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami) sprawiają, że program ten może pełnić ważną rolę społeczną, a jego konsekwentna realizacja stać się istotnym czynnikiem rozwoju gminy. Program opieki nad zabytkami powinien pomóc w aktywnym zarządzaniu zasobem stanowiącym dziedzictwo kulturowe gminy. Wskazane w programie działania powinny być skierowane na poprawę stanu zabytków, ich adaptację i rewaloryzację oraz zwiększenie dostępności do nich mieszkańców i turystów. Jednocześnie mogą przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności regionów, podniesienia konkurencyjności oferowanych produktów turystycznych, a także szerszego od dotychczasowego wykorzystania potencjału związanego z zachowanym dziedzictwem kulturowym³⁸.

ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4(106), s. 39–66.

37 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17.07.2019 r., II SA/Gd 79/19.

38 Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny. Poradnik prawny konserwatora zabytków, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14–15.

Przepisy ustawy nakładające obowiązek uchwalenia gminnego programu opieki weszły w życie z dniem 17 listopada 2003 roku. W województwie łódzkim na koniec czerwca 2019 roku tylko 33% gmin uchwaliło takie programy, 45% było w trakcie przygotowania/uzgadniania programu, pozostałe gminy programu nie posiadały³⁹.

W marcu 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z kontroli funkcjonującego w województwie lubuskim systemu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych. Stwierdziła, że nie gwarantuje on należytej ochrony zabytków, a stwierdzone w toku kontroli zaniedbania były tak alarmujące, że zlecono przeprowadzenie ogólnopolskiej kontroli w tym zakresie⁴⁰.

W raporcie wskazano m.in., że w analizowanym województwie powszechnie nie przestrzegano ustawowego obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji zabytków (nadal ponad połowa lubuskich gmin nie posiada ewidencji⁴¹), a w gminach, które ją posiadały, nie była ona prowadzona rzetelnie⁴². W konsekwencji lubuskie jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) nie dysponowały niezbędnym do prowadzenia planowej polityki w dziedzinie ochrony zabytków źródłem wiedzy o zasobie i stanie zachowania zabytków zlokalizowanych na ich terenie. Nagminnie ignorowano również obowiązek sporządzania samorządowych programów opieki nad zabytkami, stanowiących istotny element planowania polityki samorządowej w tym obszarze (ponad 3/4 lubuskich j.s.t. nie posiadało programu)⁴³.

39 Zgodnie z tą samą delegacją ustawową, został przygotowany Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017. Jest to pierwszy tego rodzaju dokument strategiczny, w obszarze ochrony zabytków, przyjęty przez Radę Ministrów (uchwała Rady Ministrów nr 125/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”). Co, biorąc pod uwagę datę wejścia w życie przepisu obligującego do uchwalenia programu, należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Dokument przyjął – zgodnie z dyspozycją komentowanej ustawy – formę uchwały, a zatem stanowi akt prawa wewnętrznego wiążący jednostki i organy podległe Radzie Ministrów (zob. art. 93 Konstytucji). Uchwały Rady Ministrów nie mogą zatem określać norm prawnych obowiązujących bezpośrednio: obywateli (np. właścicieli zabytków) czy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, gdyż jest to materia regulowana przepisami ustaw (zob. A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 127).

40 Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rekreacja-i-kultura/niepewna-przyszlosc-zabytkow-przeszlosci-kontrola-nik-w-lubuskim.html> (dostęp 29.01.2020).

41 Spośród 82 lubuskich gmin jedynie 37 posiadało uzgodnioną z LWKZ gminną ewidencję – stan na 30.06.2018 r.

42 Nieprawidłowości w prowadzeniu GEZ stwierdzono w trzech spośród pięciu skontrolowanych gmin posiadających ewidencję.

43 Spośród 94 lubuskich gmin i powiatów zaledwie 30 j.s.t. (25 gmin, pięć powiatów) przedłożyło programy do LWKZ celem zaopiniowania, z czego LWKZ zaopiniował 21 (17 gminnych, cztery powiatowe) – stan na 30.06.2018 r.

Podsumowanie

Rola samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kulturowego jest współcześnie bardzo doniosła, choć nie zawsze należycie zidentyfikowana, a przede wszystkim realizowana. Efektywne wykonywanie wskazanych zadań własnych ma nie tylko znaczenie dla zachowania zasobu zabytkowego, ale również, jeżeli zostanie właściwie rozpoznane, korzystnie wpływa na rozwój lokalny, pobudzając wzrost ruchu turystycznego, a w konsekwencji rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. Trzeba jednak pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego są również właścicielami ok. 20% zabytków nieruchomych i w związku z tym są zobowiązane do ich zachowania w należytych stanie. Obowiązek opieki obciążający właścicieli to: naukowe badanie i dokumentowanie zabytków, prowadzenie wymaganych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenie i utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury (art. 5 u.o.z.o.z.). Zadania własne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, odnoszące się do zachowania dziedzictwa kulturowego, należy więc postrzegać niezmiernie szeroko, a więc również z perspektywy gminy, powiatu i województwa jako właścicieli zabytków.

Powyższe nie przekłada się w żadnym razie na priorytetowe traktowanie zadań z zakresu ochrony zabytków przez władze jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim ich dbałość o fachowość i profesjonalizm pracowników samorządowych, którym powierzono troskę o zachowanie substancji zabytkowej. Diagnozę tę, w moim przekonaniu, poniekąd potwierdza coraz częstsza praktyka wypowiedania porozumień w sprawie powierzania organom samorządu prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości wojewodów, realizowanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków (mam na myśli w szczególności decyzje, jakie w tym zakresie podjęto w Łodzi⁴⁴ i w Warszawie⁴⁵). Nie sposób przy tym uznać, że jest to wyłącznie kwestia braku odpowiednich środków finansowych, czy zasobów kadrowych odpowiednio wykształconych i uwrażliwionych na kwestie ochrony zabytków.

44 Wypowiedzenie w dniu 26.04.2018 r. przez Wojewodę Łódzkiego Porozumienia z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie powierzenia Miastu Łódź prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Łódzkiego, realizowanych przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Łódź (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2012 r., poz. 190 ze zm.).

45 Wypowiedzenie w dniu 18.04.2017 r. przez Wojewodę Mazowieckiego Porozumienia w sprawie powierzenia Miastu Stolecznemu Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. NIK w cytowanej wyżej informacji zwróciła też uwagę, że przekazywanie gminom uprawnień w przypadku zabytków będących ich własnością może rodzić konflikt interesów.

W Krajowym Programie Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017⁴⁶ sformułowano m.in. następujące cele: a) podniesienie sprawności i skuteczności działań organów ochrony zabytków, w tym jakości merytorycznej decyzji administracyjnych (szkolenia, standaryzacja działań), b) zwiększenie uspołecznienia ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; budowanie przez organy ochrony zabytków partnerskich relacji z obywatelami, jak i propagowanie postaw współodpowiedzialności społecznej za zachowanie zabytków, c) wdrożenie procesów kształtowania postawy krajobrazowej wśród organów ochrony zabytków, d) zwiększenie zaangażowania samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem gmin, w ochronę i opiekę nad zabytkami oraz wzmocnienie zaangażowania społecznego na rzecz ochrony zabytków, w tym propagowanie parków kulturowych (ich stanowienie jest władczą kompetencją rad gmin) jako skutecznej formy ochrony zabytków. W moim przekonaniu – co pokazują również zaprezentowane wyżej wyimki z orzecznictwa sądów administracyjnych – nie do obrony jest teza, że postulaty te choć w niewielkim stopniu zostały zrealizowane.

Bibliografia

- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny. Poradnik prawny konserwatora zabytków, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3.
- Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4(106).
- Zalasińska K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-jako-zadanie-wlasne-jednostek-samorzadu-terytorialnego,78502.html> (dostęp 29.01.2020).
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1966, nr 24, poz. 151 ze zm.).

⁴⁶ Zob. przyp. 38.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (t.j. Dz. U. 2019.0.1186).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2187, ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., nr 75, poz. 474).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2011 r., nr 113, poz. 661).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1886).
- Uchwała Rady Ministrów nr 125/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07.
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1487/07.
- Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2637/12.
- Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2329/14.
- Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., I OSK 738/15.
- Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1357/17.
- Postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1950/12.
- Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17.
-
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2011 r., II SA/Kr 991/11.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2652/12.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., VII SA/Wa 2653/12.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1382/14.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2015 r., II SA/Łd 1116/14.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2015 r., IV SA/Wr 803/14 (prawomocny).
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 maja 2016 r., II SA/Rz 195/16.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2018 r., II SA/Kr 857/18 (nieprawomocny).
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19.

Stanowisko RPO w sprawie o sygn. SK 3/15, która została umorzona postanowieniem TK z dnia 7 listopada 2016 r. ze względów formalnych.

Źródła internetowe

Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/100/> (dostęp 2.10.2017).

Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rekreacja-i-kultura/niepewna-przyszlosc-zabytkow-przeszlosci-kontrola-nik-w-lubuskiem.html> (dostęp 29.01.2020).