

# Piotr Dobosz

---

## Aktualne problemy prawne i finansowe ochrony zabytków w Polsce w dobie przekształceń ustrojowych państwa

---

Ochrona Zabytków 53/1 (208), 12-18

---

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## AKTUALNE PROBLEMY PRAWNE I FINANSOWE OCHRONY ZABYTKÓW W POLSCE W DOBIE PRZEKSZTAŁCEŃ USTROJOWYCH PAŃSTWA\*

Ochrona zabytków stanowiąca zasadniczy element ochrony dziedzictwa kulturowego<sup>1</sup> uzyskuje nowy wymiar determinowany charakterem przekształceń ustrojowych państwa. „Od samego początku — od 1989 roku — reformy wewnętrzne w Polsce szły w trzech głównych kierunkach. Przede wszystkim były to zmiany o charakterze politycznym, a więc tworzące zręby ładu demokratycznego, podstawy wolności jednostki, swobód obywatelskich i politycznych. Po wtóre, były to reformy ustrojowe gospodarczego, mające na celu zaprowadzenie gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej. I ureszcie trzeci segment, to reformy związane z ustrojem państwa, przede wszystkim dotyczące struktur i zasad funkcjonowania administracji publicznej”<sup>2</sup>.

W okresie dokonujących się fundamentalnych zmian porządku prawnego w państwie, regulacje ustawowe normujące system prawny w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego w Polsce, a zatem materialno-prawny porządek prawny w tej dziedzinie, nie zostały w swoim zasadniczym zakresie w sposób znaczący zmienione.

Przeprowadzone zmiany w ustawowej regulacji normującej ochronę zabytków w Polsce w znacznym stopniu mają charakter kosmetyczny, będący skutkiem zmian ustrojowych, a nie efektem dążeń do materialnoprawnej nowelizacji już obowiązującego ustawodawstwa<sup>3</sup>. Brak jest bowiem ustawy, która podstawy ochrony zabytków w Polsce opierałaby na nowych rozwiązaniach instrumentalnych<sup>4</sup>, odmiennych od dotychczas funkcjonujących, a dostosowanych do wymogów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto odnieść można wrażenie, że brak jest nowych, doktrynalnych, instytucjonalnych rozwiązań konserwatorskich, które mogłyby złożyć się na regulację ustawową o odmiennym kształcie<sup>5</sup>, niż aktualnie obowiązująca ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>6</sup>. Nie zmienia tej oceny dokonane w 1996 r. ustawowe rozdzielenie problematyki ochrony zabytków od zagadnień muzealnych<sup>7</sup>, które łącznie traktowane stanowią część ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Nie można nie zauważyć, że nawet w sytuacji,

\* Zmodyfikowany tekst referatu wygłoszonego 23 września 1999 r. w zabytkowym dworze w Modlnicy podczas uroczystej inauguracji Małopolskich Dni Dziedzictwa Kulturowego, zorganizowanych pod patronatem Marszałka Województwa Małopolskiego — Marka Nawary oraz Przewodniczącego Sejmiku Województwa Małopolskiego Bogusława Sonika. Podczas inauguracji z udziałem Marszałka i Przewodniczącego, starostów, a także przedstawicieli muzealnictwa, referaty wygłosili prof. dr hab. Tadeusz Chrzanowski, prof. dr hab. Jan K. Ostrowski oraz dr Piotr Dobosz.

1. *Raport o zabytkach architektury*, obejmujący przede wszystkim kilka odrębnych artykułów, zamieszczony został w „Rzeczypospolitej” z 16 VIII 1999 r., nr 190 (5355), s. D1–D4. W zamieszczonych tam danych statystycznych, opartych na obliczeniach dokonanych przez Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie (stan na 30 września 1998 r.) odnotowano, że „w całym kraju istnieje 64 351 zabytków nieruchomych, w tym 45 783 obiekty architektury i budownictwa”. Trafnie jednak sprostega I. Odrobińska w zamieszczonym tam artykule pt. *Od zamków po kapliczki. Zabytki w liczbach. Chaos ewidencyjny mógłby zostać uporządkowany przez stworzenie jednolitego krajowego rejestru, iż „podawane liczby trzeba jednak traktować ostrożnie: przynajmniej 5 proc. budowli figurujących w centralnym rejestrze zabytków fizycznie nie istnieje”* (s. D1). Dodać do tego należy, że z opublikowanego materiału informacyjnego wynika, że na tle ogólnej liczby dóbr kultury obiekty wpisane do rejestru zabytków stanowią tutaj zdecydowaną mniejszość. I tak np. w województwie małopolskim znajdują się ogółem 73 354 dobra kultury (5 miejsce w skali Polski), w tym zabytków nieruchomości jest 4733 (daje to 5 miejsce w kraju), na co składają się: a) założenia przestrzenne — 55, b) architektura, budownictwo — 3700, c) parki, cmentarze — 537, d) budownictwo przemysłowe — 67, e) stanowiska archeologiczne — 399. Warto podkreślić, że zasady i tryb rejestracji zabytków wymaga zmiany, zgodnie z rekomendacją Rady Europy nr R/95/3 w sprawie ujednoczenia formuły zapisu w rejestrze zabytków architektury i budownictwa.

2. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, (w:) *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Materiały Szkoleniowe RAP, Warszawa 1999, z. 1, s. 5.

3. Nieco inaczej twierdzi B. Jaworska-Dębska: „Ustawa kompetencyjna wprowadziła rozległe zmiany do ustawy o ochronie dóbr kultury, wśród nich dominują zmiany będące rezultatem reformy ustrojowej państwa”. Zob. B. Jaworska-Dębska, *Działalność kulturalna, „Nauka i oświata. Kultura”*, Materiały Szkoleniowe RAP, Warszawa 1999, z. 3, s. 33.

4. Szerzej na ten temat: P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997. Zob. także: M. Konopka, *Prawo i organizacja ochrony zabytków. Aktualne problemy*, Warszawa 1996.

5. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat podejmowane działania w celu opracowania projektu nowej ustawy normującej problematykę ochrony zabytków nie doprowadziły w konsekwencji do uchwalenia nowego ustawodawstwa w tej dziedzinie. Jedną z wersji projektu ustawy o ochronie dóbr kultury, opracowaną w Biurze Generalnego Konserwatora Zabytków, była w 1999 r. przedmiotem posiedzenia Rady Legislacyjnej. Na zaproszenie Rady Legislacyjnej opinię do projektu tej wersji ustawy opracowali i przedstawili na posiedzeniu Rady prof. dr hab. Jacek Purchla oraz dr Piotr Dobosz. W świetle stanowiska Rady Legislacyjnej przedłożony projekt nie spełniał wymogów, które umożliwiałyby jego pozytywne zaopiniowanie.

6. Tj. Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1055.

7. Ustawa z dnia 26 listopada 1996 r. o muzeach, Dz. U. z 1997 r., Nr 5, poz. 24 z późn. zm. Zob. również: A. Zółkiewski, *Debata sejmowa nad projektem ustawy o muzeach*, „Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Kultury i Sztuki” 1996, nr 3 (7), s. 4 i 5; Ustawa o muzeach: „Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Kultury i Sztuki” 1997, nr 1 (17), s. 1–5; J. Barta, R. Markiewicz, *Muzea a nowe prawo autorskie*, „Zeszyty Naukowe UJ”, *Opuscula Musealia*, 1996, z. 8, s. 63–82 oraz P. Dobosz, *Prawne relacje pomiędzy wojewódzkimi konserwatorami zabytków a muzeami*, „Zeszyty Naukowe UJ”, *Opuscula Musealia*, 1998, z. 9, s. 43–53.



gdymby nie zostało uchwalone nowe ustawodawstwo normujące instytucjonalne formy ochrony zabytków i nadal obowiązywałaby ustawa z 1962 r. o ochronie dóbr kultury (a tak jest nadal) — to uchwalone w ostatnich latach regulacje ustawowe, kształtujące odmienny od dotychczasowego model ustrojowy państwa<sup>8</sup>, będą determinowały zakres stosowania uchwalonej w innych realiach ustrojowych regulacji normującej podstawy ustawowe ochrony zabytków, a w konsekwencji także faktyczny stan substancji zabytkowej w Polsce.

Ochrona dziedzictwa kulturalnego, podobnie jak i inne sfery stosunków społecznych ma wymiar konstytucyjny. Konstytucja RP zagadnienie ochrony dziedzictwa kulturowego sytuuje w kategoriach publicznonprawnych w sposób po części zbliżony do konstytucyjnego modelu ochrony środowiska. W myśl art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Z interpretacji tego sformułowania może wynikać pewien relatywizm pomiędzy dwoma wartościami, regulowanymi, a ściślej — chronionymi — normami prawa publicznego, z których żadna nie uzyskuje bezwzględniego prymatu nad drugą. Zarówno w sferze stanowienia, jak i konkretyzacji obowiązującego prawa, na gruncie konkretnej sytuacji faktycznej dokonywać się musi kompromis, wybór pomiędzy jedną z dwóch równoważnych kategorii publicznonprawnych.

O ile jednak dokonując wyboru pomiędzy ochroną środowiska a np. rozwojem cywilizacyjnym, podmioty wykonujące władzę publiczną (zarówno ustawodawczą, wykonawczą, jak i sądowniczą) opierają się na zasadzie zrównoważonego rozwoju, o tyle powstaje pytanie, czy konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju ma również odniesienie do „strzeżonego dziedzictwa narodowego”, a w konsekwencji — czy dziedzictwo narodowe, a w szczególności kulturowe, może być kategorią podrzędną w stosunku do innych dóbr, których priorytetowa ranga w konkretnej sytuacji wynikać będzie z określonej interpretacji i konkretyzacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Konstytucja formułuje również ochronę dóbr kultury w konwencji praw i wolności. Nie jest jednak publicznym prawem podmiotowym<sup>9</sup> jednostki prawo

żądania respektowania treści art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”, skoro nie zostały wymienione formy i tryb dochodzenia tych praw przez jednostkę. Natomiast do wolności kulturalnych Konstytucja RP zalicza w art. 73 obok „wolności twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania” także „wolność korzystania z dóbr kultury”.

Wolność w tym zakresie ma charakter pierwotny, który rozpatrywać można w konwencji prawa naturalnego jednostki, przyrodzonego i niezbywalnego. Wolność ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, nie może być postrzegana tylko w konwencji wynikających z niej uprawnień, przywilejów, albowiem zgodzić się należy, z utrwalonym od dawna w filozofii prawa poglądem, że jednostka nie zawsze ma „prawo do bytu rzeczy”, lecz przysługuje jej tylko „prawo do używania, władania określoną rzeczą”, rozpatrywaną w kategorii praw własności<sup>10</sup>. Teza ta znajduje odzwierciedlenie właśnie w sferze ochrony materialnych dóbr kultury w Polsce. Można tutaj jednak zastanawiać się na ile wszelkie regulacje ustawowe ograniczające ową konstytucyjnie określoną „wolność korzystania z dóbr kultury”, przewidują administracyjno-prawne ograniczenia w swobodzie (wolności) korzystania z tych dóbr. Powstaje zatem pytanie o konstytucyjność, ewentualnie brak konstytucyjności, takich regulacji normatywnych.

Można mówić o szeregu determinant kształtujących aktualny model ochrony zabytków w Polsce. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

1. Przeprowadzenie reformy ustroju państwa, w wyniku której w Polsce będącej demokratycznym państwem prawnym ukształtowany został nowy system struktur terytorialnych państwa i funkcjonowania państwa, w którym, odmiennie od wcześniejszego modelu administracji jedynie państwowej (opartej na zasadzie jedności państwa), dokonano dualistycznego rozdziału administracji publicznej<sup>11</sup> (administracja rządowa i samorząd terytorialny<sup>12</sup>), która w aspekcie ustrojowym urzeczywistnia konstytucyjną zasadę trójpodziału oraz równowagi władzy publicznej, a także za-

8. Zob. A. Kulig, J. M. Majchrowski, S. Owsiak, I. Skrzydło-Niżnik, A. Słowik, K. Surówka, M. Witkiewicz, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, pod red. J. M. Majchrowskiego, Gorzów Wielkopolski 1999.

9. W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 36–50.

10. Por. rozważania o prawie własności w aspekcie koncepcji prawa naturalnego lub prawa społecznego: J. Boć, A. Błaś, *Idea własności a majątek publiczny*, (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 254–256. W pełni uzasadniony jest pogląd J. Bocia i A. Błasia, iż wspomniane „używanie” „też bywa ograniczone, czasem do tego stopnia, że mówi się o prawie własności pod warunkiem. Pojęcie to, choć umowne i nie występujące w tekstach prawnych, dobrze oddaje sytuację, skoro nawet w granicach prawa własności właściciel musi spełniać czynności nakazane przez administrację publiczną” — tamże, s. 254.

11. Problematyka doktrynalna administracji publicznej, także na tle porównawczym i z uwzględnieniem reform ustrojowych w Polsce, omówiona została w pracy H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

12. O roli i miejscu samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kulturalnego zob. P. Dobosz, *Obowiązki prawne samorządu terytorialnego w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego (kulturowego)*, (w:) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego — diagnoza i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa Opole-Pokrzywna 17–19 maja 1997 r.*, pod red. S. Dolaty, Opole 1997, s. 123–133 oraz tegoż: *Prawa i obowiązki samorządu lokalnego w zakresie opieki nad zabytkami (egzekucja praw, komunalizacja zabytków dla celów turystycznych, prawne aspekty możliwości korzystania z zabytków i źródła finansowania)*, „Teki Krakowskie” 1998, nr VII, s. 71–75, a także: R. Waszkiewicz, *Prawne problemy ochrony zabytków* (szczególnie podtytuł: *Zadania gminy w dziedzi-*

sadę decentralizacji władzy publicznej i ustroju terytorialnego państwa.

2. Upodmiotowienie jednostek, osób fizycznych, czyli mówiąc inaczej — po prostu obywateli, którzy stanowią zasadniczy podmiot społeczności tworzących wspólnoty samorządowe na poszczególnych szczeblach struktur samorządu terytorialnego.

3. Stworzenie konstytucyjnych podstaw ochrony praw podmiotowych jednostek zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego<sup>13</sup>.

4. Dezintegrację i dyferencjację ustawodawstwa ochrony dziedzictwa kulturowego, w wyniku których, na gruncie prawnopozytywnym nastąpiło oddzielenie problematyki muzealniczej od zagadnień ochrony zabytków, przy czym do dnia dzisiejszego nie została uchwalona nowa regulacja normująca podstawowe zasady ochrony zabytków, pomimo zmiany ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego (co zostało przeprowadzone szczególnie w zakresie prawodawstwa zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego uchwalone przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>14</sup>, tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2002 r. (pierwotnie z końcem 1999 r.).

5. Stan świadomości publicznej o zakresie, formach, metodach i źródłach finansowania ochrony dziedzictwa kulturowego.

6. Stan finansów państwa i jednostek samorządu terytorialnego<sup>15</sup>.

7. Treść doktryny, czyli filozofii konserwatorskiej, która na zasadzie antycypacji (wyprzedzenia) determi-

nuje (a w zasadzie powinna determinować) kształt obowiązującego prawa i sposób jego stosowania. Brak strategicznych założeń co do nowego modelu ochrony konserwatorskiej dóbr kultury w Polsce w sposób oczywisty przesądza o określonym kształcie prawodawstwa, a szczególnie ustawodawstwa.

8. Reminiscencje mające podłoże empiryczne, przesądzające o sposobie postrzegania przez obywateli zarówno samych zabytków, form ich ochrony, jak i administracji publicznej (postrzegana jest ona jako podmiot w sposób nadmierny ograniczający prawo własności jednostki związane z rzeczą mającą charakter zabytku)<sup>16</sup>.

9. W nieodległej perspektywie dokończenie reformy administracji publicznej na szczeblu centralnym, w wyniku której może nastąpić zniesienie urzędu ministra kultury i dziedzictwa narodowego, a także ministerstwa kultury i dziedzictwa narodowego.

10. Nieuniknione, nieodległe wprowadzenie nowego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce, które zgodnie z art. 176 Konstytucji musi przyjąć formę sądownictwa co najmniej dwuinstancyjnego<sup>17</sup>. Z kolei art. 184 obowiązującej aktualnie ustawy zasadniczej stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”.

We współczesnym, krajowym modelu ochrony dziedzictwa kulturowego dostrzegalne jest ponadto:

1. Bezpowrotne zerwanie z modelem, w którym zagadnienia ochrony dziedzictwa kulturowego stanowią

nie ochrony dóbr kultury), „Kurier Konserwatorski. Biuletyn Państwowej Służby Ochrony Zabytków” 1993, nr 4, s. 8–36.

13. Zagadnienia reprivatyzacji zabytków omawiam w artykule *Problemy prawne reprivatyzacji kamienic, dworów i ich wyposażenia. Pourót do właścicieli*, „Renowacje” 1998, nr 3, s. 94–96. Zob. także S. Jarosz, *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7, s. 44–55.

14. Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415 z późn. zm.

15. „Niezbędne wydatki na konserwację, remonty i badania zabytków powinny wynosić co roku ok. 1 mld zł — tak wynika z szacunkowych wyliczeń Generalnego Konserwatora Zabytków” — I. Odrobińska, op. cit. . Na zabytki wydaje się więcej pieniędzy, niż wskazują na to oficjalne dane. Nie wszystko udaje się zachować, „Rzeczpospolita” z 16 VIII 1999 r., nr 190 (5355), s. D2. W tym samym artykule podano, iż „w działaniach na rzecz ochrony zabytków niezbędna jest pomoc samorządów i organizacji pozarządowych. Służby konserwatorskie oceniają, że samorządom zależy na ochronie zabytków, ale niechętnie poświęcają na to własne fundusze. W woj. pomorskim wyróżniono współpracę z samorządem Gdańska, Sopotu, Kwidzyna. Przyznano jednocześnie, że wiele gmin w ogóle nie interesuje się zabytkami. Jak dodają konserwatorzy w województwie łódzkim, lepsza sytuacja bywa zwykle w miastach, gdzie powołano miejskiego konserwatora zabytków — np. w Łodzi, Łęczycy czy Kutnie. Mimo surowej oceny to właśnie gminy finansują wiele prac konserwatorskich. Samorządy lokalne województwa kujawsko-pomorskiego przez ostatnie dwa lata (1997–1998) wydały na ten cel ponad 7,8 mln zł, a budżet państwa w tym samym czasie przekazał ponad 6,9 mln zł. Gmina Łódź tylko na rewaloryzację domu robotniczego przy ul. Księży Młyn 2 wydatkowała w 1988 r. prawie 2 mln zł, podczas gdy budżet państwa wyłożył w tym czasie na łódzkie zabytki łącznie blisko 3 mln zł. Wojewódzki Oddział Ochro-

ny Zabytków we Wrocławiu podaje, że na 15 mln 595 tys. 645 zł wydanych na utrzymanie zabytków 1998 roku aż 10 mln 94 tys. 596 zł pochodziło z budżetów samorządów lokalnych”. Wspomniany system finansowania w 1999 r. w zakresie ochrony zabytków kształtował się w sposób odmienny od dotychczasowego. W sferze sektora publicznego, w związku z odmiennym rozłożeniem obowiązków i możliwości finansowych w administracji publicznej, w sposób znaczący wzrosła rola jednostek samorządu terytorialnego, w tym także utworzonych w wyniku reformy ustrojowej w 1998 r. powiatów i samorządów wojewódzkich, np. w województwie podlaskim w 1999 r. „13 mln 117 tys. 600 zł planuje się wydać na kulturę. Jest to o 13 proc. więcej niż w latach poprzednich”. Por. *Budżet. Na kulturę więcej niż dawniej. Oszczędnie, ale lepiej*, „Rzeczpospolita” z 22 IX 1999, nr 222 (5387), s. B6. Jako zamknięty rozdział historii znać należy sytuację, w której finansowanie zabytków to zdecydowana domena administracji rządowej. Normatywne przewartościowanie w tym względzie następują na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Zob. także: E. Chojna-Duch, *Przychody jednostek samorządu terytorialnego w przepisach prawa finansowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 29–35 oraz E. Kornberger-Sokołowska, *Nowe zasady subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 36–43.

16. Szczególne znaczenie ma tutaj przestrzeganie zasady proporcjonalności, adekwatności pomiędzy zakresem działań podmiotów prawa prywatnego ingerującymi w stan zabytków a rodzajem form działania administracji publicznej.

17. Por. D. R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 3–54 oraz Z. Kmieciak, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 3–14.



wylączną sferę właściwości, aktywności państwa i administracji rządowej, na rzecz współuczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kulturowego.

2. Odejście od modelu centralistycznego sterowania ochroną dziedzictwa kulturowego na rzecz modelu zdecentralizowanego, z nierównomiernym rozłożeniem zadań, kompetencji, finansów i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową i samorząd terytorialny<sup>18</sup>. Szczególnie w tym zakresie w nowym ustawodawstwie ochrony zabytków, w sposób odmienny od dotychczasowego winny zostać określone zadania jednostek samorządu terytorialnego (tzn. zakres tych zadań powinien zostać rozszerzony), przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady relatywizacji zakresu zadań, kompetencji i źródeł ich finansowania.

3. Przesunięcie tradycyjnej funkcji „gospodarza terenu” z administracji rządowej na rzecz organów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym na szczeblu wojewódzkim funkcję tę przypisano organom samorządu województwa<sup>19</sup>, odpowiadającemu za rozwój cywilizacyjny regionu, w ramach którego zawiera się również ochrona i kształtowanie dziedzictwa kulturowego.

4. W sferze stosowania prawa utrwalenie funkcji policyjno–reglamentacyjnej w gestii administracji rządowej, przy niewielkim tylko wyposażeniu organów jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony zabytków w kompetencje wynikające z faktu wykonywania powyższej funkcji, przy jednoczesnym przewartościowaniu modelu stosowania prawa, w którym stopniowo zawężana jest funkcja orzeczniczoadministracyjna na rzecz działań opartych na metodach zarządzania, korzystających z innych instrumentów oddziaływania<sup>20</sup>.

5. Zreformowanie systemu tworzenia i funkcjonowania modelu służby cywilnej w administracji publicznej, w wyniku której stanowisko zespolonego z wojewodą wojewódzkiego konserwatora zabytków<sup>21</sup> (wy-

konującego część kompetencji jako własne) podlega rygorom ustawodawstwa o służbie cywilnej, co w konsekwencji oznacza, iż funkcja ta ujęta jest w ramach tzw. korpusu urzędników służby cywilnej (a zatem ma ona wymiar niepolityczny), gdy tymczasem stanowisko Generalnego Konserwatora Zabytków, będącego centralnym organem administracji rządowej ma charakter stanowiska politycznego, którego obsada może stanowić przedmiot uzgodnień koalicyjnych.

6. Utworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego i reforma administracji rządowej, które stwarzają nowy układ źródeł finansowania zadań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Nie bez wpływu na kształt tego systemu jest także konstytucyjna koncepcja tzw. zamkniętego systemu źródeł prawa, zgodnie z którą zarządzenia i uchwały zaliczone zostały do aktów sfery prawa wewnętrznego administracji publicznej i nie mogą stanowić ani podstawy prawnej decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli, ani też nie mogą stanowić podstawy prawnej innych działań administracji publicznej, których adresatem byłyby podmioty nie związane organizacyjnie w danej sferze stosunków społecznych z organem administracji publicznej. Koncepcja ta eliminuje z publicznego, a zatem powszechnego obrotu prawnego uchwały Rady Ministrów nr 179 z 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystywania zabytków nieruchomości na cele użytkowe (M. P. Nr 37, poz. 142), na podstawie której finansowano konserwację zabytków prywatnych.

Spśród zmian dokonanych w ustawie z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury należy wskazać na:

1. Ograniczenie roli Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (do niedawna Kultury i Sztuki) w zakresie ochrony zabytków na rzecz Generalnego Konserwatora Zabytków. Pozycja tego ostatniego wzrosła<sup>22</sup>. Jest on centralnym organem administracji rządowej kierującym Służbą Ochrony Zabytków przy pomocy Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków. Zmianie uległ

18. Por. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 3–11.

19. Zob. B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 15–22 oraz A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 47–67.

20. Por. J. Szreniawski, R. Waszkiewicz, *Umowy zawierane przez organy administracji jako prawne formy ochrony zabytków*, (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 311–329; *Zarządzanie kulturą. Wybrane materiały seminarium dla menadżerów kultury*. Kraków, marzec–kwiecień 1993, Kraków 1995; J. Purchla, *Dziedzictwo a rozwój. Zarządzanie miastami zabytkowymi a prawa rynku w doświadczeniach Europy Środkowej*; W. Kowalski, *Ochrona miast historycznych w świetle prawa europejskiego*, (w:) *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*, Kraków 1997, s. 9–24, 49–59; *The Historical Metropolis a Hidden Potential, International Conference 26–29 May 1996 Cracow*, Academic editor J. Purchla, Kraków 1996, *Managing Historic Cities*, Kraków 1993 i *Heritage Landscape. Integrated Urban & Landscape Preservation & Restoration*, Kraków 1993; A. Szmytt, *Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym — zadania samorządu województwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 69–78.

Zob. także J. Barta, R. Markiewicz, *Problemy prawa autorskiego związane z rewaloryzacją zabytkowych budynków*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 3, s. 281–285.

21. O pozycji wojewódzkiego konserwatora zabytków w okresie bezpośrednio poprzedzającym reformę administracji publicznej w 1998 r. — P. Dobosz, *Prawne i organizacyjne przekształcenia systemu administracji konserwatorskiej w Polsce w latach 1996/1997*, „Wiadomości Konserwatorskie Województwa Krakowskiego” 1997, nr 6, s. 87–92.

22. Nie deprecjonują pozycji prawnej Generalnego Konserwatora Zabytków zaistniałe w 1999 r. komplikacje z obsadą personalną tego stanowiska. Fakt, że stanowisko Generalnego Konserwatora Zabytków stało się funkcją polityczną, gdy sama ochrona zabytków w aspekcie filozoficznym jest właśnie „apolityczna”, nie stanowi sprzeczności. Jest bowiem naturalne, że każda rządząca koalicja nie będzie się pozbawiać możliwości obsady stanowiska organu centralnego administracji rządowej w sferze ochrony zabytków. Polityczna reguła obsady tego stanowiska umożliwia większą swobodę rotacji personalnej na tym stanowisku, niż miałyby to miejsce w przypadku objęcia tego stanowiska zasadami określonymi w ustawie z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 433).

tryb jego powoływania i odwoływania. Poprzednio był powoływany i odwoływany przez Ministra Kultury i Sztuki, obecnie natomiast przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego dla spraw kultury.

2. Przejście do Generalnego Konserwatora Zabytków licznych władczych kompetencji decyzyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (wydawanie: a) decyzji w sprawie zezwolenia na wywóz określonego przedmiotu za granicę na stałe, w drodze wyjątku, po uprzednim stwierdzeniu, że brak danego przedmiotu nie spowoduje uszczerbku dla dorobku kultury narodowej; b) decyzji w przedmiocie wydawania zezwoleń czasowych na wywóz dobra kultury za granicę z zastrzeżeniem jego powrotu w określonym terminie; c) wydawanie decyzji w sprawie wpisu do rejestru zabytków ruchomych i nieruchomych dóbr kultury oraz kolekcji; d) wydawanie decyzji w sprawie wykreślenia z rejestru zabytków ruchomego lub nieruchomego dobra kultury oraz kolekcji).

3. Specyficzne zwierzchnictwo wojewody nad wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jednym z organów sprawujących ochronę dóbr kultury jest wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako kierownika wojewódzkiej Służby Ochrony Zabytków<sup>23</sup>, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Wojewódzki konserwator zabytków, działając pod zwierzchnictwem wojewody posiada dwoistą pozycję prawną, albowiem wykonuje określone w ustawach zadania i kompetencje: a) z ustawowego upoważnienia — w imieniu wojewody (konserwator nie jest tutaj odrębnym organem skoro działa w imieniu wojewody); b) jeżeli ustawy tak stanowią — w imieniu własnym (konserwator jest odrębnym organem). W tym pierwszym przypadku „na zwierzchnictwo wojewody nad wojewódzkim konserwatorem zabytków wskazuje przewidziane w art. 8 ust. 8 [ustawy z 1962 r.] uprawnienie wojewody do powierzania, w drodze porozumienia, prowadzenia spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, na jego wniosek lub za jego zgodą, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa. Na podstawie art. 12 ust. 3 wojewoda może też, w drodze porozumienia, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub za jego zgodą powierzyć prowadzenie spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, dyrektorom muzeów lub bibliotek oraz dyrektorom specjalistycznych jednostek organizacyjnych powołanych w celu ochrony dóbr kultury. Wojewódzki konserwator zabytków nie ma więc samodzielności w tych przypadkach, wprawdzie jego wola ma w tej kwestii przesądzające znaczenie (musi bowiem wyrazić zgodę na powierzenie prowadzenia

spraw z zakresu jego właściwości albo wystąpić z wnioskiem w tej sprawie), to jednak porozumienie w tej sprawie zawiera wojewoda jako organ administracji rządowej”<sup>24</sup>. Natomiast do wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako do odrębnego organu należy: prowadzenie rejestru zabytków znajdujących się na obszarze województwa, uzgadnianie regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjmowanie zawiadomień wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) w gminach, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, o wydaniu zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach, wydawanie decyzji w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków dóbr kultury nieruchomych, ruchomych oraz kolekcji, wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac i robót przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, wydawanie stosownych zarządzeń w przypadku ujawnienia w ramach prac budowlanych i ziemnych przedmiotu posiadającego cechy zabytku, składanie wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej danej nieruchomości faktu wpisania nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków. Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy z 1962 r., w rozumieniu k.p.a., w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Służby Ochrony Zabytków wojewódzki konserwator zabytków jest organem właściwym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

4. „Reparycję kompetencji organów lokalnych w dziedzinie dóbr kultury. Do kręgu organów sprawujących tę ochronę włączone zostały organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 8a). Obowiązek dbałości o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, m.in. w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, został on rozszerzony na organy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1). Z organów służby konserwatorskiej przeszło na starostę prawo umieszczania na zabytkach nieruchomych odpowiednich napisów lub znaków (art. 19). Z kolei zamiast wojewodów, starostowie mogą, na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków, określić warunki działalności budowlanej na ich terenie lub zarządzić usunięcie, uporządkowanie albo przebudowę poszczególnych budynków lub wydać inne stosowne zarządzenia, ze względu na ochronę zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów budowlanych, wpisanych do rejestru zabytków (art. 20). Krąg podmiotów, które powinny być przez osoby prowadzące roboty budowlane i ziemne niezwłocznie zawiadomione rozszerzył się z właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków i zarządu gminy na zarząd powiatu, przy czym osoba zawiadamiająca ma wybór i może zawiadomić zarząd gminy lub zarząd powiatu (art. 22 ust. 1). Podobnie znalazła przedmiot archeologicznego lub odkrywca wykopal-

23. Zob. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 18–29.

24. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 34.



ska zobowiązani są niezwłocznie zawiadomić właściwego konserwatora zabytków albo zarząd właściwej gminy lub powiatu (art. 24 ust. 3). Zarząd gminy lub powiatu są obowiązane po uzyskaniu tej wiadomości przekazać ją wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (art. 24 ust. 4).

Z wojewódzkiego konserwatora zabytków przeszła na starostę, działającego z urzędu lub na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, kompetencja do wydawania decyzji o zabezpieczeniu dobra kultury w formie ustanowienia tymczasowego zajęcia aż do chwili usunięcia niebezpieczeństwa grożącego m.in. jego zniszczeniem, uszkodzeniem lub wywiezieniem bez zezwolenia za granicę (art. 37 ust. 1). W omawianym przypadku doszło nie tylko do repartycji kompetencji. Art. 37 ust. 1 określił również formę prawną, w jakiej może być ustanawiane tymczasowe zajęcie, trafnie też rozszerza przedmiotowo to uprawnienie z zabytków na dobra kultury jednocześnie wskazując, że nie ma ono zastosowania do nieruchomości dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków<sup>25</sup>. Wspomniane „tymczasowe zajęcie” stanowi formę wyłączenia, skoro jest nią nie tylko odjęcie, ale i ograniczenie prawa własności, co ma właśnie miejsce w omawianym przypadku.

5. Przyznanie nowych, nie przypisanych wcześniej żadnemu organowi zadań i kompetencji. Są nimi: a) obowiązki zarządów gmin prowadzenia ewidencji dóbr kultury znajdujących się na terenie ich działania, a nie wpisanych do rejestru zabytków, b) uprawnienia Generalnego Konserwatora Zabytków do powierzenia, w drodze porozumienia za zgodą ministra właściwego do spraw kultury, dyrektorom instytucji kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury, wykonywanie określonych zadań w sprawach ochrony zabytków, w tym wydawanie decyzji administracyjnych. „Konsekwencją reformy ustrojowej państwa jest również włączenie do kręgu właścicieli zabytków również jednostki samorządu terytorialnego”<sup>26</sup>.

6. Szczególne zmiany kompetencyjne, stanowiące „raczej dopełnienie wcześniejszych unormowań”, „nie powiązane bezpośrednio z reformą ustrojową państwa”<sup>27</sup>: a) uzupełnienie wcześniejszych kompetencji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który został

uprawniony nie tylko do powoływania, ale i do odwoływania organów opiniodawczych do zagadnień związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego, a także specjalistów z określonych dziedzin ochrony zabytków jako rzeczoznawców uprawnionych do wydawania ocen i opinii w danym zakresie wiedzy; b) rozszerzenie wcześniejszych uprawnień Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który został nie tylko uprawniony do określenia zasad i trybu wydawania, ale i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich oraz warunków ich prowadzenia, jak również kwalifikacji osób, które mają prawo do prowadzenia tej działalności.

7. Art. 40 ust. 1, w którego treści ustawodawca „wyraża potrzebę zapewnienia należytej ochrony i właściwego wykorzystania zabytków nieruchomości poprzez ich zagospodarowanie na cele użytkowe przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Jednakże o tym, czy przepis ten będzie stosowany, czy znajdą się chętni na zagospodarowanie zabytków nieruchomości, przesądzą nie znane w tej chwili, określone przez ministra właściwego do spraw kultury w drodze rozporządzenia, warunki wykorzystania tych zabytków na cele użytkowe oraz zasady i tryb przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach”<sup>28</sup>.

Także uchwalona w 1996 r. ustawa regulująca status muzeów, stwarza instytucjonalne podstawy ochrony materialnych, ruchomych i nieruchomych składników dziedzictwa kulturowego, przy czym krótki okres jej obowiązywania i fakt, iż organy nowo utworzonych jednostek samorządu terytorialnego nie miały jeszcze możliwości ich zastosowania w praktyce, uniemożliwia jej pełną ocenę, co do faktycznego znaczenia dla ochrony dziedzictwa kulturowego.

Reasumując można powiedzieć, że przyszły model ochrony zabytków, jaki będzie funkcjonował w zakresie prawa publicznego, w znacznym stopniu uzależniony będzie od treści nowej, przygotowywanej regulacji ustawowej normującej ochronę zabytków, która nie może nie uwzględniać faktu konstytucyjnego umocowania jednostek samorządu terytorialnego i ich organów do partycypacji w realizacji zadań publicznych.

25. Tamże, s. 35.

26. Tamże, s. 35.

27. Tamże, s. 35 i nast.

28. Tamże, s. 36.

### Current Legal and Financial Problems of the Protection of Historical Monuments in Poland during the Systemic Transformations of the State

The presented reflections encompass an analysis of the current Polish model of the protection of cultural heritage against the backdrop of a reform of administrative and territorial structures, introduced at the beginning of 1999. In a systemic interpretation, the question of dividing the tasks of the protection of historical monuments is associated

with the establishment of two new units of territorial self-government (the county and the voivodeship) and a reform of the government administration at the voivodeship level, due to which the post of the voivodeship conservator of historical monuments, embedded in Polish tradition, was expanded under the supervision of the voivode by imposing

executive tasks carried out, on the one hand, *ex lege* in the name of the voivode, who acts as an administrative organ; on the other hand, the conservator was granted distinct material-legal tasks, which he performs as a separate organ. In turn, the rank of the General Conservator of Historical Monuments became a political function, whose holder could become the object of decisions made by the ruling coalition; as a result, changes concerning the holder of this post are possible at any given time. Consequently, the function in question is not affected by the impact of civil service legislation norms. The author goes on to analyse other determinants of the present-day Polish model of the protection of historical monuments, such as the state of social awa-

reness, the disintegration of legislation concerning the protection of cultural heritage by means of a separation of issues dealing with the protection of cultural property from the museum system, as well as a gradual "archaisation" of legislation pertaining to the protection of cultural property, whose basic resolutions date back to 1962, the financial conditions of the state, public-legal unions, i. e. units of territorial self-government and society, the subjectivisation of units, a reform of the administrative court system, etc. The above-presented text was read in 1999 at a ceremonial inauguration of the Little Poland Cultural Heritage Days, held in a manor house in Modlnica near Cracow, and organised by regional self-government authorities.