

Piotr Dobosz

Podstawy prawne, zakres i formy urzędowej ingerencji konserwatorskiej a prawo do reklamy podmiotów prowadzących działalność w obiektach zabytkowych

Ochrona Zabytków 52/1 (204), 10-14

1999

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PODSTAWY PRAWNE, ZAKRES I FORMY URZĘDOWEJ INGERENCJI KONSERWATORSKIEJ A PRAWO DO REKLAMY PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ W OBIEKTACH ZABYTKOWYCH

1. Przekształcenia systemu politycznego, społecznego i gospodarczego, jakie dokonują się w Polsce począwszy od 1989 r. nie pozostały bez wpływu na problem zakresu i form ochrony zabytków w nowych, odmiennych od dotychczasowych realiach działalności gospodarczej. Zwłaszcza zabytki nieruchome zostały poddane konsekwencjom wynikającym z nieznanymi dotychczas reguł gry rynkowej, stając się dogodnym miejscem żywiłowej ekspozycji reklam, których treść, forma i miejsce lokalizacji stosunkowo często pozostają w jaskrawej sprzeczności z zabytkowym charakterem nie tylko pojedynczych zabytków nieruchomych, ale wręcz degradują kulturowo obszary urbanistyczne, mające charakter zabytkowy. Dotyczy to w szczególności zabytków położonych w miastach (kamienic), gdy w krótkim czasie obiekty stanowiące dotychczas uciążliwy, bo nie przynoszący właścicielom dochodów majątek, stały się źródłem dochodów, uzyskiwanych pomimo znacznego zdekapitalizowania i w większości przypadków złego stanu tych obiektów.

Znaczenie reklamy (znanej od czasów starożytnych)¹ zostało w szybkim tempie „w pełni docenione, a nawet więcej, wobec jej ogromnej skuteczności i przemożnego oddziaływania na społeczeństwo, nie przyzwyczajone wcześniej do jakichkolwiek zachęt do konsumpcji, pojawia się tendencja żywiłowego rozwoju reklamy i jej stosowania w nieograniczonym wręcz wymiarze z pominięciem istniejących w naszym porządku

prawnym rygorów w tym zakresie. Spotykamy się więc z przejawami naruszania zakazu reklamy stanowiącej czyn nieuczciwej konkurencji, zakazu sytuowania reklamy w pewnych miejscach, czy zakazu reklamowania niektórych towarów i usług. Ogromna siła oddziaływania reklamy w ogóle, a u nas w szczególności, stwarza pokusę posługiwania się nią bez uwzględniania jakichkolwiek barier”², co dostrzegalne jest także w formie eksponowanych reklam na murach zabytkowych budynków lub w ich sąsiedztwie³.

Problematyka ochrony zabytków na tle zagadnień dotyczących reklamy tylko w niewielkim zakresie znalazła odzwierciedlenie w opublikowanych dotychczas opracowaniach szeroko rozumianej publicystyki konserwatorskiej⁴. Problematyka ta natomiast stanowiła dotąd przedmiot rozważań piśmiennictwa prawniczego⁵.

2. Współczesne pokolenie Polaków, które wychowało się w okresie Polski socjalistycznej, nie wzrastało w realiach oddziaływania reklamy komercyjnej, skoro nie istniała w nim gospodarka rynkowa. Pomimo tego, że „reklama jest zjawiskiem towarzyszącym gospodarce rynkowej od jej zarania”, to jednak w państwie socjalistycznym uzyskała ona odmienny instytucjonalny charakter.

Rację ma B. Jaworska-Dębska, która stwierdza, że reklama „miała swoje miejsce również w gospodarce centralnie sterowanej, jednak — co zrozumiałe — trud-

1. Szerzej na ten temat: R. Leduc, *La publicité, une force au service de l'entreprise*, Paris 1984.

2. B. Jaworska-Dębska, *Wokół pojęcia reklamy*, „Przegląd Ustawodawstwa Polskiego” (dalej: PUG) 1993, nr 12, s. 20.

3. Alarmujące są informacje statystyczne o wpływie reklamy na drastyczne zwiększenie się spożycia alkoholu wśród dzieci i młodzieży w ostatnich latach! Według badań rynkowych „Pentora”, największą grupą NOWYCH konsumentów, których udało się pozyskać poszerzając tym samym rynek alkoholowy, są bardzo młodzi ludzie. W badaniach PARPA, co piąty badany uczeń w wieku 13–16 lat przyznał, że dokonał zakupu alkoholu właśnie pod wpływem jego reklamy. W tym kontekście należy wskazać na alarmujący wpływ konsumpcji piwa na agresywne zachowania części młodzieży. Dane policyjne wskazują na ścisły związek ciężkich przestępstw popełnianych przez niepełnoletnich z konsumpcją alkoholu, zwłaszcza piwa. Np. 100% wszystkich zabójstw popełnionych w 1996 r. przez niepełnoletnich sprawców w województwie warszawskim było dokonanych pod wpływem alkoholu. *Reklama alkoholu (material roboczy)*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa, sierpień 1997 r. (niepublikowane), s. 3.

4. Por. np.: J. Kurek, *Architektura reklam — na przykładzie śródmieścia Krakowa*, „Renowacje” 1998, nr 4, s. 73–79 oraz P. Dobosz, *Komercja i reklama w obiektach zabytkowych*, tamże, 110–112.

5. Np.: C. Mik, *Reklama w prawie międzynarodowym praw człowieka*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” (dalej: Kw. Pr. Pr.) 1995, z. 1, s. 107–123; E. Nowińska, E. Traple, *Prawo reklamy*, Kraków 1994; E. Nowińska, *Zwalczanie nieuczciwej reklamy. Zagadnienia cywilnoprawne*, Kraków 1997; E. Traple, J. Preussner-Zamorska, *Interes konsumenta oraz instrumenty jego ochrony w dziedzinie reklamy*, Kw. Pr. Pr. 1996, z. 1, s. 5–35; Reklama. Dyrektywa Rady 84/450/EWG z dnia 10 XI 1984 r. o upodobnieniu przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd; Projekt dyrektywy Rady EWG o reklamie porównawczej i o zmianie dyrektywy 84/450/EWG o reklamie wprowadzającej w błąd; *Międzynarodowy Kodeks Reklamy — Międzynarodowe reguły postępowania w sprawach praktyki reklamowej Międzynarodowej Izby Handlowej (MIH)*, tłum. z jęz. niemieckiego Fryderyk Zoll, Kw. Pr. Pr. 1996, z. 1, s. 161–175; R. Skupisz, R. Sagan, *Prawo reklamy. Wprowadzenie. Zbiór przepisów. Orzecznictwo. Literatura*, Lublin 1998. Zob. także: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, pod red. J. Szwejca, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1994; J. Barta, R. Markiewicz, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 1994 oraz J. Gośliński, *Sztuka reklamy*, Kraków 1997; J. Kall, *Reklama*, Warszawa 1998; W. Biedrzyński, *Reklama technik skutecznej perswazji*, Warszawa 1999, a także literaturę wymienioną w cytowanych w niniejszym artykule opracowaniach.

no było jej ówczesną odmianę porównać z klasyczną reklamą wolnorynkową. Zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach realnego socjalizmu podzieliła ona los szeregu innych form życia gospodarczego i społecznego, na których swe piętno odcisnęły ówczesne reguły ustrojowe. Przede wszystkim straciła swe podstawowe znaczenie jako instrument pozyskiwania klientów dla oferowanych produktów i usług, gdyż zasadniczym problemem gospodarki centralnie sterowanej był niedobór prawie wszystkich towarów, a nie kwestia ich zbytu. Nie znikła ona jednak z życia gospodarczego z woli państwa, które wyznaczyło jej rolę surrealistycznego w tych warunkach zjawiska. Reklamowano więc towary i usługi, których w ogóle nie było na rynku, albo które były na nim w zwykłym trybie niedostępne⁶. Np. w Krakowie, w pobliżu kolejowego Dworca Głównego zamontowano olbrzymi neon zawierający reklamę, zachęcającą „do korzystania z usług kolei radzieckich” (jak na ironię w tym czasie jedna z najruchliwszych arterii krakowskich — ulica Floriańska, mająca oczywisty zabytkowy charakter — pomimo jej handlowego charakteru wolna była od jakichkolwiek reklam umieszczanych na wysięgnikach!).

3. Ważne dla omawianego zagadnienia jest podkreślenie faktu, że w obowiązujących aktach normatywnych stosunkowo długo brak było prawnej definicji reklamy, pomimo tego, że wielu autorów podkreślało potrzebę ustalenia zakresu przedmiotowego terminu „reklama”⁷. Stąd też podnoszono w aspekcie doktrynalnym, że „w szerokim ujęciu przez reklamę rozumieć należy wszelkie starania zmierzające do upowszechnienia określonych informacji o ludziach, firmach, ideach, przedsięwzięciach lub rzeczach podejmowane w celu ich popularyzacji, wzbudzenia zainteresowania nimi (...) W wąskim ujęciu pojęcie reklamy odnosi się jedynie do sfery gospodarczej i obejmuje ono wszelkie działania, aby przy użyciu prawdziwych informacji na temat określonych towarów i usług zwrócić na nie uwagę potencjalnych zainteresowanych jako odbiorców, a jeśli to możliwe, jako stałych klientów”⁸.

W tym kontekście stwierdzić należy, „że jedyna definicja legalna reklamy (tzn. skonstruowana przez ustawodawcę) i o charakterze pozytywnym, wskazująca czym reklama jest — znajduje się w (...) ustawie o radiofonii i telewizji”⁹. W myśl tejże ustawy reklamą w jej rozumieniu: „jest każdy przekaz zmierzający do promocji sprzedaży albo innych form korzystania z towarów lub usług, popierania określonych spraw lub

idei albo do osiągnięcia innego efektu pożądanego przez reklamodawcę, nadawany za opłatą lub za inną formą wynagrodzenia”.

W doktrynie podkreśla się bardzo szeroki kontekst, w jakim ustawodawca dokonał na gruncie ustawy definicji pojęcia reklamy¹⁰.

Powyższe uwagi z pozoru nie mają wpływu na problematykę zakresu i form ingerencji konserwatorskiej w działalność reklamową, której materialnym odzwierciedleniem są reklamy eksponowane na obiektach zabytkowych, wpływające nie tylko na odbiór estetyczny danego zabytku, ale i na charakter krajozobrazu kulturowego, szczególnie zabytkowych obszarów historycznych.

4. Organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej zostały na podstawie norm ustawowych umocowane do podejmowania szeregu czynności o charakterze publicznoprawnym reglamentujących działalność jednostek w sferze sposobu korzystania z nieruchomości obiektów zabytkowych. W znaczeniu przedmiotowym ustawodawca formułuje bowiem szereg zakazów, których aspekt materialnoprawny należy interpretować zgodnie z brzmieniem konkretnych, oznaczonych norm materialnych określonej ustawy szczególnej (administracyjnoprawnej, a zatem i publicznoprawnej), którą jest przede wszystkim ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury¹¹, ale również ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹².

„W teorii prawa administracyjnego wśród norm materialnoprawnych wyróżnia się między innymi normy zadaniowe, celowościowe i kierunkowe. Normy zadaniowe określają treść pewnych przedsięwzięć stawianych przez ustawodawcę do realizacji organom administracyjnym, które to przedsięwzięcia mają charakter przeliczalny, tzn. po pewnym czasie można określić stopień realizacji danego zadania. Normy celowościowe określają pewne mniej wymierne, niż zadania, stany przyszłościowe, do realizacji których powinna zmierzać administracja publiczna. Normy kierunkowe wskazują z kolei sposoby, czyli inaczej kierunki, korzystania przez organy administracyjne z ich własnych kompetencji”¹³.

W ustawie o ochronie dóbr kultury a także w ustawie Prawo budowlane brak jest materialnoprawnej definicji reklamy (zarówno w znaczeniu szerokim, jak i wąskim), stąd też problem publicznoprawnej, władczej ingerencji konserwatorskiej w problematykę loka-

6. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 20. Zob. także: W. Matysiak, *Ochrona przed nieuczciwą reklamą*, Warszawa 1977, s. 128.

7. Np. M. Gajlewicz, *Reklama: Czy powinno istnieć dobro chronione?*, PUG 1993, nr 4, s. 2–5 (zdaniem M. Gajlewicza „w reklamie są pewne dobra i wartości, które powinny być chronione”, s. 5) oraz B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 20.

8. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 21.

9. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Opinia prawna wykonana na zlecenie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na temat: „Legalności wielkich kampanii reklamowych napojów*

alkoholowych, głównie piwa, na tle art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, Kraków, 24 VII 1997 (niepublikowana), s. 3, a także E. Nowińska, *Reklama napojów alkoholowych* (niepublikowana, 1997), s. 2.

10. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 21.

11. Dz. U. Nr 10, poz. 48, z późn. zm.

12. Dz. U. Nr 89, poz. 414, z późn. zm.

13. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, op. cit., s. 4 i n.

lizacji, treści i form ekspozycji reklamy na obiektach zabytkowych lub w innych miejscach, gdy ingerują one w sposób ekspozycji zabytku, należy rozpatrywać właśnie w kontekście treści norm zadaniowych, kierunkowych i celowościowych, a także kompetencyjnych.

W interesującej nas dziedzinie ochrony zabytków przepisy zawierające ustawowe normy kompetencyjne powinny być charakteryzowane w taki sposób, aby pozostawały w pozytywnej korelacji z normami zadaniowymi i celowościowymi, tzn. aby służyły realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie dóbr kultury, gdyż kultura jest w myśl art. 6 ust. 1 Konstytucji RP „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”.

Normy zadaniowe obligują organy rządowe i samorządowe „do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury”¹⁴. Natomiast „obowiązkiem właścicieli i użytkowników jest utrzymanie należących do nich dóbr kultury we właściwym stanie”¹⁵.

Normy celowościowe determinują działania, których celem jest „zachowanie” dóbr kultury, ich „należyte utrzymanie oraz społecznie celowe wykorzystanie i udostępnianie dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwałe element rozwoju kultury i były czynnym składnikiem życia społecznego społeczeństwa”¹⁶ (współczesnego — w chwili stosowania określonej normy prawnej).

Zgodnie z legalną (ustawową) definicją pojęcia „ochrona dóbr kultury”, polega ona „na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych”¹⁷.

Normy te wymagają na etapie stosowania prawa, konkretyzowania uprawnień i obowiązków w określonych, zindywidualizowanych stanach faktycznych powiązania z normami proceduralnymi, a w szczególności z normami materialnymi determinującymi określone formy działania administracji publicznej, które organ administracji publicznej jest władny zastosować. Zgodnie z taką normą „bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian”¹⁸, co ma zastosowanie „również do robót mo-

gących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek”¹⁹. „Udział w zezwoleniu na roboty (...) wojewódzki konserwator zabytków może uzależnić od wykonania badań i dokumentacji zabytku”²⁰.

W przypadku podjęcia czynności bez zachowania wymienionych przepisów wojewódzki konserwator zabytków może: „wstrzymać wszelkie czynności”, „nakazać przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osoby, która naruszyła te przepisy”²¹, a przepisy te „stosuje się również do dóbr kultury jeszcze nie wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli istnieją podstawy do takiego wpisu”²².

5. Ustawa o ochronie dóbr kultury nie zawiera przepisów, które zawierałyby w sobie pojęcie reklamy. Nasuwa się zatem pytanie czy tego rodzaju czynności, które polegają na umieszczeniu reklamy na zabytku nieruchomym lub w jego otoczeniu wymagają uprzedniego uzyskania zezwolenia konserwatorskiego. Normy ustawy Prawo budowlane są w tym zakresie liberalne, albowiem „Pozwolenia na budowę nie wymaga wykonanie robót budowlanych, polegających na: (...) instalowaniu i remoncie tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym”²³.

Roboty te wymagają jednak zgłoszenia staroście, jako organowi administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji²⁴. „W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć dowód stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia, właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nie uzupełnienia — wnosi sprzeciw, w drodze decyzji”²⁵.

„Zgłoszenia (...) należy dokonać przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu”²⁶.

Organ „może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie (...) robót budowlanych, objętych obowiązkiem zgłoszenia (...), jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować

14. Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz. U. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.

15. Tamże, art. 1 ust. 3.

16. Tamże, art. 3 ust. 1.

17. Tamże, art. 3 ust. 2.

18. Tamże, art. 27 ust. 1.

19. Tamże, art. 27 ust. 3.

20. Tamże, art. 27 ust. 4.

21. Tamże, art. 28 ust. 1.

22. Tamże, art. 29 ust. 1.

23. Art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

24. Tamże, art. 30 ust. 1 oraz art. 82 ust. 1 i 2.

25. Tamże, art. 30 ust. 1a.

26. Tamże, art. 30 ust. 2.

wać: (...) 2) pogorszenie stanu środowiska lub dóbr kultury”²⁷.

Normy zawarte w ustawie o ochronie dóbr kultury nie zawierają bezpośrednio uregulowań w sprawie odniesionych *expressis verbis* do problematyki umiejscawiania reklam na obiektach zabytkowych lub w ich sąsiedztwie. W odniesieniu do art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury stwierdzić należy, że „*wykładnia rozszerzająca ten przepis zakłada, iż reglamentacji administracyjnej podlegają również czynności obejmujące instalację. Należy jednak podkreślić, że jakiegokolwiek rozstrzygnięcia konserwatorskie w tym zakresie mają charakter zindywidualizowany. Konserwator zabytków nie posiada uprawnień do generalnego kształtowania w tym zakresie polityki przestrzennej. Także nie każda tabliczka informacyjna nosi znamiona reklamy. Takie wątpliwości powstały na tle małych zazwyczaj tabliczek informacyjnych o nazwie podmiotu gospodarczego, jego siedzibie i profilu działalności, do których umieszczenia na budynku gospodarczego obliguje kodeks handlowy. W świetle orzecznictwa sądowego tego rodzaju tabliczki informacyjne nie stanowią reklamy we właściwym tego słowa jurydycznym znaczeniu. Na umieszczenie takiej reklamy potrzebne będzie uprzednie uzyskanie zezwolenia konserwatorskiego, jeżeli tabliczka taka umieszczona miałaby być np. w nadprożu zabytkowego portalu*”²⁸.

W tym kontekście można postawić pytanie czy instalowanie reklamy na budynku zabytkowym stanowi formę jego „zdobienia”, o którym stanowi art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Odpowiedź na to pytanie nie wydaje się jednoznaczna, w większości przypadków tablice i urządzenia reklamowe nie stanowią żadnej formy ozdoby zabytku nieruchomego, z uwagi na ich gabaryty, materiał z którego zostały wykonane czy wreszcie treść, która zawarta jest w poszczególnych reklamach. Jeżeli można jednak stwierdzić, że mają one określony „wyraz artystyczny”, nie są agresywne w treści i formie, zostały wykonane z odpowiedniego, szlachetnego materiału, ich rozmiary są adekwatne do obiektu na którym zostają zainstalowane, zostały umiejscowione w odpowiednich miejscach, czyli takich, które nie kolidują z zabytkowym charakterem zabytku, jak również są zgodne z funkcją zabytku nieruchomego, to w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku nawet reklama może zostać uznana za formę zdobienia zabytku.

Nie jest możliwe wprowadzenie generalnego konserwatorskiego zakazu instalowania reklam na obiektach zabytkowych, jak również brak jest materialnoprawnych podstaw dla wprowadzenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków generalnego pozwolenia na lokalizację takich reklam. Każdy przypadek wymaga odrębnej, indywidualnej kwalifikacji pra-

wnej. I tak można wskazać takie obiekty, na których instalowanie urządzeń reklamowych pozostawałoby w jaskrawej kolizji, np. na kapliczkach przydrożnych, jak i konkretne fragmenty zabytków nieruchomych, gdzie instalacja reklamy jest niedopuszczalna z punktu widzenia konserwatorskiego, np. nie jest dopuszczalne zakrywanie reklamami polichromii, wkuwanie ich w historyczne portale itd. Jest natomiast wojewódzki konserwator w sposób pośredni władny ingerować również w treść określonych reklam pod kątem wymogów wynikających z norm zadaniowych, celowościowych i kompetencyjnych zawartych w ustawowych regulacjach ochrony zabytków. Znormalizowane standardowe reklamy określonych produktów czy podmiotów będą wymagały dostosowania do określonych wymogów konserwatorskich stawianych w kontekście konkretnego zabytku nieruchomego.

Wojewódzki Konserwator Zabytków nie jest uprawniony do nakazania podmiotowi gospodarczemu zmiany jego logo, ale może determinować gabaryty tablicy i urządzeń reklamowych, rodzaj materiału, z którego zostaną wykonane, miejsce i sposób ich instalacji na nieruchomym (czy nawet ruchomym) obiekcie zabytkowym. Tego rodzaju ograniczenia konserwatorskie mogą w sposób zasadniczy wpłynąć na zmianę standardowej, uniwersalnej reklamy. Może również zakazać w ogóle instalacji reklamy, która jest zgodna z wszelkimi innymi regulacjami prawnymi, jeżeli jej ekspozycja na obiekcie koliduje z charakterem obiektu zabytkowego, jego rangą i funkcją, jaką pełni w kontekście celów i zadań ochrony zabytków.

Każde stanowisko konserwatorskie, wyrażone w formie decyzji administracyjnej²⁹, od której strona może wnieść odwołanie, a w dalszej kolejności także skargę administracyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wymaga szczegółowego, nie enigmatycznego uzasadnienia prawnego i faktycznego. Nie można bowiem nie dostrzegać, że normy celowościowe implikują nie tylko ochronę substancji zabytkowej, ale również determinują granice i zakres tej ochrony, skoro dobra kultury mają być „*czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa*”, stanowiąc zarazem „*trwały element rozwoju kultury*” i będąc „*społecznie celowo wykorzystane*”. Oczywiście wnioskodawca, który ubiega się o zezwolenie na instalację standardowej, typowej reklamy może nie zgodzić się na uwarunkowane konserwatorsko zmiany w przedłożonej organowi administracyjnemu reklamie, rezygnując w ogóle z instalacji tej reklamy (co jest mało prawdopodobne), albo skorzystać z możliwości wniesienia odwołania od negatywnej decyzji konserwatorskiej.

6. Problematyka reklam ma swoje odniesienie także do uprawnień organów podstawowej jednostki samo-

27. Tamże, art. 30 ust. 3.

28. P. Dobosz, *Komercja...*, s. 112.

29. M.in. na temat decyzji w dziedzinie ochrony zabytków zob. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.

ządu terytorialnego, którą jest gmina³⁰. Już w 1993 r. B. Jaworska-Dębska stwierdziła, że „W ostatnim okresie pojawiła się tendencja tworzenia przez wspólnoty samorządowe lokalnych zakazów reklam, np. niektóre gminy wprowadziły zakaz umieszczania reklam na budynkach i obiektach komunalnych bez uiszczenia stosownej opłaty. Wobec braku legalnej definicji, do której można by się w tej sytuacji odwołać, gminy formułują własne definicje reklamy. Ewentualne rozszerzanie się tej tendencji rodzi niebezpieczeństwo równoczesnego obowiązywania na terenie kraju różnorodnych w swej treści definicji reklamy”³¹.

W tym kontekście odnieść się należy do treści norm określających obowiązki i uprawnienia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 8a ustawy o ochronie dóbr kultury „Ochronę dóbr kultury w zakresie określonym ustawą oraz innymi przepisami prawa sprawują również organy jednostek samorządu terytorialnego”, a „Obowiązkiem (...) organów jednostek samorządu terytorialnego jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w (...) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, prawie miejscowym i przepisach gminnych”³² oraz „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (...) uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”³³.

Ponadto „Ze względu na ochronę zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów bu-

dowlanych, wpisanych do rejestru zabytków, starostowie, na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków, mogą określić warunki działalności budowlanej na ich terenie lub zarządzić usunięcie, uporządkowanie albo przebudowę poszczególnych budynków lub wydać inne stosowne zarządzenia”³⁴.

Nie bez znaczenia jest tutaj wykładnia pojęcia „działalność budowlana”, które nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie dóbr kultury. Jeżeli jednak przyjąć, że w ramach tego terminu mieszczą się czynności wymienione i zdefiniowane w ustawie Prawo budowlane, takie jak „roboty budowlane”³⁵ i „remont”³⁶, to oznaczać to będzie, że wojewódzki konserwator zabytków może występować do starosty z wnioskiem o określenie warunków działalności budowlanej w zakresie instalacji i remontu tablic i urządzeń reklamowych³⁷ w odniesieniu do zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów budowlanych, jeżeli są one wpisane do rejestru zabytków i spowoduje to ich ochronę (co należy wykazać i uzasadnić).

Z uwagi na to, że organy gminy posiadają kompetencje w zakresie stanowienia norm prawnych powszechnie obowiązujących, można mieć tylko nadzieję, że będą one z przysługujących im uprawnień korzystać w szerszym niż dotychczas zakresie, z większą troską i odpowiedzialnością za estetyczny wygląd zarówno pojedynczych zabytków nieruchomości, jak i całych zabytkowych (historycznych) zespołów urbanistycznych, stanowiących nie tylko materialne, ale niematerialne dziedzictwo kulturalne Polski.

30. Zagadnienie obowiązków gminy w zakresie ochrony zabytków omawia 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*, pod red. S. Dolaty, Opole 1997, s. 123–133.

31. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 20.

32. Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 II 1962 r.

33. Tamże, art. 11 ust. 2.

34. Tamże, art. 20.

35. Tamże, art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane...

36. Tamże, art. 3 pkt 8.

37. Ustawa Prawo budowlane instalację i remont tablic i urządzeń reklamowych w sposób jednoznaczny określa jako „wykonanie robot budowlanych” — por. art. 29 ust. 2 cytowanej ustawy.

The Legal Foundation, Range and Forms of Official Conservation Intervention and the Right to Advertise of Subjects Engaged in Economic Activity in Historical Objects

The aesthetics of advertising is one of the basic as yet unresolved problems of the protection of historical monuments in Poland. Its reference involves imprecise legal regulations. Heretofore legal studies discussed this issue from the viewpoint of other research levels, a process which the presented article also takes into consideration. Within this context, the author considers conservation rights justifying the official intervention of public administration organs. The

voivodeship conservator of historical monuments is only one of the subjects co-shaping the aesthetic image of individual historical objects and entire historical areas. Furthermore, conservation intervention is performed upon the basis of premises other than those which entitle remaining organs of governmental and self-government administration to enter the sphere of subjective rights.