

OPIEKA NAD ZABYTKIEM NIERUCHOMYM

Problemy administracyjnoprawne

Janusz Sługocki

MONOGRAFIE

2. WYDANIE



Wolters Kluwer
Polska

OPIEKA NAD ZABYTKIEM NIERUCHOMYM

Problemy administracyjnoprawne

Janusz Sługocki

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

Stan prawny na 1 stycznia 2017 r.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Szczeciński

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-282-3

ISSN 1897-4392

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
Rozdział I	
Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytki	15
1. Dziedzictwo narodowe i kulturowe	15
2. Pojęcie zabytku w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	26
3. Pojęcie zabytku nieruchomego	37
4. Kontekst przestrzenny zabytku	46
Rozdział II	
Strzeżenie dziedzictwa a opieka nad zabytkiem	62
1. Pojęcie ochrony zabytków i opieki nad zabytkiem	62
2. Obowiązki i prawa opiekuna	78
Rozdział III	
Wpis do rejestru i ewidencji jako prawne formy ochrony zabytku nieruchomego	121
1. Charakter decyzji o wpisie do rejestru i ewidencji zabytków ...	121
2. Zasady prowadzenia rejestru	135
3. Zakres i realność ochrony – konsekwencje dla opiekuna zabytku	147
4. Wartości chronione wpisem	153

Rozdział IV

Stan zabytków i ich zagospodarowanie	162
1. Stan zabytków w Polsce	162
2. „Odłogowanie” zabytków	172
3. Podziały zabytków nieruchomości	175
4. Nabycie i sprzedaż zabytku nieruchomego	185
5. Uzgodnienie i akceptacja programów użytkowych	193
6. Zalecenia konserwatorskie	198

Rozdział V

Współczesne funkcje zabytków nieruchomości	202
1. Utrzymanie obiektów kubaturowych	202
2. Ogólne problemy adaptacji obiektów zabytkowych	224
3. Wybrane problemy adaptacji obiektów kubaturowych	233
4. Parki i ogrody w zespołach dworsko-parkowych	244

Rozdział VI

Opieka a organy ochrony zabytków	256
1. Stan służb konserwatorskich	256
2. Uwarunkowania procesu decyzyjnego wojewódzkiego konserwatora zabytków	265
3. Krytyka funkcjonowania służb konserwatorskich	276
4. Działania interwencyjne wojewódzkiego konserwatora zabytków	280
5. Samorządowe urzędy konserwatorskie	288

Rozdział VII

Opieka w zagospodarowaniu przestrzennym	291
1. Ochrona zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	291
2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	300
3. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	302
4. Decyzje lokalizacyjne	310
5. Inwestycje celu publicznego	315

6. Krajobraz kulturowy	318
------------------------------	-----

Rozdział VIII

Samorząd terytorialny a opieka nad zabytkami	338
---	------------

1. Zadania samorządu terytorialnego a opieka nad zabytkami	
– uwagi ogólne	338
2. Samorządowe programy opieki	355
3. Gminne i powiatowe programy opieki	360
4. Wojewódzkie programy opieki	363

Podsumowanie	367
---------------------------	------------

Bibliografia	375
---------------------------	------------

Wykaz aktów prawnych	411
-----------------------------------	------------

Wykaz orzeczeń	417
-----------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)
- r.p.r.z. z 1963 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz.U. Nr 19, poz. 101 ze zm.)

-
- r.p.r.z. z 2011 r. – 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. Nr 113, poz. 661)
- r.t.s.n. – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. poz. 540)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.)
- u.o.d.k. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.) – nieobowiązująca
- u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

-
- | | | |
|--------|---|--|
| u.s.p. | – | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) |
| u.s.w. | – | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.) |

Organy orzekające

- | | | |
|-----|---|--------------------------------|
| NSA | – | Naczelny Sąd Administracyjny |
| SA | – | sąd apelacyjny |
| SN | – | Sąd Najwyższy |
| TK | – | Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | – | wojewódzki sąd administracyjny |

Czasopisma i publikatory

- | | | |
|-------|---|---|
| CBOSA | – | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| Dz.U. | – | Dziennik Ustaw |
| KK | – | Kurier Konserwatorski |
| M.P. | – | Monitor Polski |
| ONSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OTK | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OZ | – | Ochrona Zabytków |
| PiP | – | Państwo i Prawo |

WPROWADZENIE

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.) określa w szczególności przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi.

Niniejsze opracowanie dotyczy opieki nad zabytkami, a więc drugiego podstawowego elementu budowy całej konstrukcji ustawowej.

Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega w szczególności na zapewnieniu warunków do:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku,
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku,
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- 4) korzystania z zabytku w sposób gwarantujący trwałe zachowanie jego wartości,
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Opieka jest w niniejszej publikacji rozumiana w większym stopniu jako wykonywanie zadań publicznych niż jako realizacja uprawnień właścicielskich. Z tego względu przedstawiona w pracy perspektywa opiekuńska prawnego zabytku jest nieco odmienna od dotychczas ukształtowanych poglądów doktryny i orzecznictwa.

Drugim elementem ograniczającym zakres rozważań była koncentracja wyłącznie na problemach opieki prawnej nad zabytkami nieruchomymi, których sytuacja prawna różni się od sytuacji zabytków ruchomych.

Przyjęta w opracowaniu perspektywa opiekuna prawnego zabytku dotyczy oczywiście różnych podmiotów publicznych i prywatnych. W ostatnich latach nasila się jednak proces jednokierunkowego przekazywania zadań publicznych w zakresie opieki nad zabytkami nieruchomymi podmiotom prywatnym, do których należy już największa liczba takich zabytków. Jednocześnie oczekiwana jest zmiana modelu ochrony zabytków, która w założeniu powinna pozwolić na bardziej elastyczne reakcje na problemy opiekunów prawnych zabytków nieruchomych. Wydaje się zatem, że w tej dziedzinie znajdujemy się obecnie w okresie przejściowym.

W tytule opracowania celowo użyto liczby pojedynczej, gdyż niezależnie od kwestii własnościowych opieka nad zabytkiem wykazuje zawsze zindywidualizowany charakter. Nie ma bowiem dwóch takich samych zabytków nieruchomych, nawet wówczas, gdy są to sąsiadujące ze sobą budynki bliźniacze. Dlatego w odniesieniu do każdego z nich działania opiekuna muszą być nieco inne, uwzględniające nie tylko jego specyfikę, wynikającą z faktu, iż jako zabytek, będący dziełem człowieka lub związany z jego działalnością, stanowi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, ale także respektujące posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową, której zachowanie leży w interesie społecznym. W praktyce oznacza to konieczność podejmowania działań nie tylko na rzecz utrzymania wartości materialnej zabytku nieruchomego, ale również służących zachowaniu jego wartości niematerialnej.

W pracy uwzględniono ostatnie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz. U. poz. 1887).

Rozdział I

OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTKI

1. Dziedzictwo narodowe i kulturowe

Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego”, co oznacza, że dbałość o dziedzictwo powinna być uwzględniana przez wszystkie władze publiczne, tj. zarówno przez ustawodawcę, jak i przez organy administracji publicznej, a także przez sądy. Artykuł 5 Konstytucji RP wyznacza jednoznacznie istotny cel publiczny, jakim jest sprawowanie pieczy nad dziedzictwem narodowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany i za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym¹. M. Stahl wskazuje, że określenie terminu „interes publiczny” jest trudne oraz zależne od konkretnego kontekstu prawnego, społecznego, politycznego oraz od przyjętego systemu wartości². Cel zachowania dziedzictwa w przypadku administracji publicznej powinien być realizowany poprzez wykonywanie przydzielonych jej przez ustawodawcę zadań publicznych. Jednocześnie sądy zostały zobowiązane do uwzględniania tego celu w procesie stosowania prawa. Cha-

¹ Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

² M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 95.

rakterystycznym przykładem bezpośredniego odwołania do wskazanego wyżej celu może być uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym odwołano się do „gwarancji konstytucyjnej udzielonej społeczeństwu co do tego, iż Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego (art. 5), zwłaszcza iż już w preambule Konstytucji zawarte jest zobowiązanie przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”³. Konstytucyjne rozumienie dziedzictwa winno być rozpatrywane zwłaszcza w kontekście dobra wspólnego. W ujęciu M. Stahl „dobra wspólne” jest traktowane szerzej niż pojęcie interesu publicznego⁴.

Ochrona dziedzictwa kulturowego kojarzona jest zwykle z systemem ochrony prawnej zabytków, co tylko częściowo można uznać za uzasadnione. W szczególności w perspektywie konstytucyjnego pojmowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego we współczesnej literaturze przedmiotu przekazanie pieczy nad dziedzictwem wyłącznie władzom publicznym utożsamiane jest z wąsko rozumianym systemem ochrony prawnej zabytków i uważane jest niekiedy za anachronizm⁵. W ramach tej koncepcji przyjmuje się, że dotychczasową dominację roli państwa powinien zastąpić system oparty na samorządzie terytorialnym i społeczeństwie obywatelskim, których aktywność jest „warunkiem koniecznym stworzenia nowoczesnego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce”⁶.

³ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., II OSK 494/05, CBOSA.

⁴ M. Stahl, *Dobra wspólne w prawie administracyjnym* (w:) J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 59.

⁵ W raporcie z 2008 r. uznano, że system ochrony zabytków tworzyły dotychczasowe narzędzia prawne i finansowe przystosowane do obsługi systemu statycznego, realizowanego w warunkach centralnego sterowania i ekonomii nakazowo-rozdzielczej, ale obecnie „stajemy przed pilną koniecznością stworzenia w Polsce systemu efektywnego zarządzania dziedzictwem, który byłby przekonujący dla społeczności lokalnych – wraz z właścicielami i użytkownikami zabytków stanowią one podstawowe ogniwa opieki nad dziedzictwem. Ta zasadnicza różnica i trudność wynika z faktu, iż o ile zabytek należy do przeszłości, o tyle dziedzictwo służy celom współczesnym” – J. Purchla (red.), *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, Kraków 2008, s. 73.

⁶ Tamże.

A. Tomaszewski podkreśla, że w naszym systemie prawnym i w jego funkcjonowaniu należy wyraźnie rozgraniczyć pojęcia ochrony prawnej i ochrony fizycznej poprzez konserwację i restaurację⁷.

Terminologia prawna w odniesieniu do dziedzictwa jest na tyle mało klarowna, że sama wywołuje wątpliwości co do kwestii podstawowych. Jeśli dziedzictwo, jako ocalała po przodkach spuścizna, ma stanowić przedmiot ochrony prawnej, to kluczowe pytania wyjściowe wiążą się z określeniem jego zakresu podmiotowego (czyje dziedzictwo: społeczności światowej, europejskiej, narodowej, etnicznej, lokalnej, rodu itp.) oraz przedmiotowego (co chronimy: elementy materialne czy niematerialne, wszystkie czy tylko wybrane)⁸. Dopiero odpowiedzi na te pytania implikują określenie rozwiązań o charakterze instrumentalnym, np. dotyczących kwestii, jakie środki winny być ustanowione w celu zapewnienia adekwatnej ochrony prawnej.

W preambule Konstytucji RP ustrojodawca zawarł ogólne odniesienia do wartości porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej: „wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Według postanowień Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 5), a także „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” (art. 6 ust. 1).

W Konstytucji RP nie formułuje się definicji większości stosowanych w niej terminów. Nie posługuje się ona terminami „zabytek” ani „dziedzictwo kulturowe”, zamiast których zastosowane zostały wyrażenia o charakterze synonimicznym („dziedzictwo kulturalne” lub zawierające się w jego ramach terminy o węższym zakresie przedmiotowym

⁷ A. Tomaszewski, *Polityka ochrony dóbr kultury w Polsce*, OZ 1995, nr 3–4, s. 250.

⁸ Zob. K. Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

Janusz Sługocki – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, wykładowca na uniwersytetach we Włoszech (w Bari i w Katanii) oraz w Hiszpanii (w Barcelonie); od 2006 r. opiekuje się zespołem pałacowo-parkowym z XVIII w. (województwo warmińsko-mazurskie); prowadzi kancelarię adwokacką, w ramach której zajmuje się m.in. sprawami z zakresu prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; autor wielu książek i artykułów naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

Opracowanie jest unikatową publikacją, w której omówiono złożone problemy prawne opieki nad zabytkiem nieruchomym, pojmowanej nie tylko jako realizacja uprawnień właściciela zabytku, ale przede wszystkim jako wykonywanie ważnego zadania publicznego. Autor umiejętnie połączył interdyscyplinarną analizę obowiązków i uprawnień opiekuna zabytków z przedstawieniem praktycznych aspektów sprawowania opieki nad zabytkiem, szczególną uwagę zwracając na źródła nieporozumień – a w konsekwencji sporów toczonych przed sądami – między właścicielami zabytków a organami ochrony zabytków.

W publikacji przedstawiono takie zagadnienia jak:

- nabycie i sprzedaż zabytku nieruchomego,
- wpis do rejestru zabytków jako forma prawnej ochrony,
- współpraca z organami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi w opiece nad zabytkami,
- współpraca z organami ochrony zabytków,
- opieka nad zabytkami nieruchomymi w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W drugim wydaniu książki uwzględniono ostatnie zmiany w ustawie o ochronie zabytków, dotyczące m.in. wymagań, jakie muszą spełniać osoby prowadzące działania przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, a także najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych.

Opracowanie jest przeznaczone dla opiekunów zabytków w Polsce – prywatnych właścicieli zabytków oraz pracowników samorządowych zajmujących się opieką nad zabytkami należącymi do gmin, powiatów i województw, a także dla pracowników państwowych i samorządowych służb konserwatorskich.



9788381072823 W02P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-282-3



9788381072823

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL