

USTAWA O OCHRONIE ZABYTKÓW I OPIECE NAD ZABYTKAMI

Komentarz

Anna Michalak, Artur Ginter

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O OCHRONIE ZABYTKÓW I OPIECE NAD ZABYTKAMI

Komentarz

Anna Michalak, Artur Ginter

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na dzień 1 marca 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Kamil Zeidler, prof. UG

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięt, Krystyna Szych

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 SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9618-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopywa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)	43
Rozdział 1. Przepisy ogólne	45
Rozdział 2. Formy i sposób ochrony zabytków	90
Rozdział 2a. Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury	150
Rozdział 3. Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach ..	157
Rozdział 4. Nadzór konserwatorski	276
Rozdział 5. Wywóz zabytków za granicę	306
Rozdział 6. Restytucja zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej	332
Rozdział 7. Zasady finansowania opieki nad zabytkami	345
Rozdział 8. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych	369

Rozdział 9. Organizacja organów ochrony zabytków	383
Rozdział 10. Społeczni opiekunowie zabytków	399
Rozdział 11. Przepisy karne	407
Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących	419
Rozdział 13. Przepisy przejściowe i końcowe	425
Wykaz aktów normatywnych	431
Wykaz orzecznictwa	437
Bibliografia	445

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 93/7/EWG – dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawdzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz. Urz. UE L 74 z 27.03.1993, s. 74)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja haska – konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisana w Hadze w dniu 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)

- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- rozporządzenie MKiDN z 2011 r. – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987 z późn. zm.)
- rozporządzenie MKiDN z 2015 r. – rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. poz. 1789)
- u.b. – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.m. – ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.)

- u.o.d.k. – ustawa o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.) – uchylona
- u.o.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 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- CBOSA – baza orzeczeń sądów administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy, Seria A
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

AZP	– Archeologiczne Zdjęcie Polski
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
GKZ	– Generalny Konserwator Zabytków
ISOK	– Informatyczny System Ochrony Kraju
LIDAR	– Light Detection and Ranging (skaning laserowy)
MKiDN	– Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
NID	– Narodowy Instytut Dziedzictwa
NIMOS	– Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
ROZ	– Rada Ochrony Zabytków
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RTK	– Real Time Kinematic (RTK GPS)
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SNAP	– Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WKZ	– wojewódzki konserwator zabytków
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WUOZ	– wojewódzki urząd ochrony zabytków

Wstęp

Uwagi wprowadzające

Na wstępie niniejszej publikacji, będącej w swoim założeniu pierwszym komentarzem praktycznym do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami napisanym przez duet składający się z prawnika i archeologa, należy zaznaczyć, iż nie stanowi ona próby kompleksowej analizy wszystkich aspektów związanych z praktycznym stosowaniem tej ustawy. Nie wydaje się obecnie, by takie opracowanie mogło powstać, a dostępna literatura, czy to w postaci komentarzy (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010), monografii (*Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalasieńska, LEX/el. 2014), czy też prac zbiorowych (*System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin–Warszawa 2011), tylko to potwierdza. Ograniczenie niniejszego komentarza w części praktycznej do aspektów poświęconych ochronie zabytków archeologicznych – wraz z problematyką towarzyszącą – pozwoli, w naszym przekonaniu, na zarysowanie najważniejszych zagadnień, z którymi na co dzień musi borykać się archeolog czy badacz architektury. Tematyka ta, wprawdzie w formie wykładu prawa dla archeologów, podjęta została już w 2009 r. (K. Zeidler, M. Trzcinski, *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009), wydaje się jednak, iż znajdująca się tam dogłębna analiza obowiązującego stanu prawnego nie do końca odpowiada zapotrzebowaniu archeologa terenowego, starającego się wykonywać rzetelnie swoje obowiązki w obliczu wyraźnego konfliktu interesów po-

między stojącym na straży prawa konserwatorem zabytków a stojącym na straży własnego interesu finansowego inwestorem. Dotychczasowe analizy obowiązującego stanu prawnego nie pokazują także tego, że na pierwszej linii frontu stoją najczęściej nie urzędnicy lokalnych WUOZ, lecz właśnie archeolodzy, architekci czy konserwatorzy. Podczas czytania wykładów prawa nie widać także, iż ta forpoczta ochrony zabytków jest jednocześnie grupą przedsiębiorców borykających się z dokładnie tymi samymi dylematami moralnymi co właściciele obiektów objętych ochroną konserwatorską.

Podjmując się oceny obowiązujących przepisów związanych z ochroną zabytków pod kątem ich praktycznego zastosowania, należy stwierdzić, iż jedynie częściowo spełniają one postawione przed nimi zadania. W efekcie dziedzictwo historyczne w postaci zabytków, których zachowanie zgodnie z treścią ustawy „leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” z roku na rok jest uszczuplane zarówno w trakcie działań o charakterze inwestycyjnym czy użytkowym, jak i w wyniku wykroczeń oraz przestępstw. Sytuacja ta wynika najczęściej z trudności w identyfikacji cytowanych wyżej wartości przez społeczeństwo oraz znacznych rozbieżności pomiędzy interesem społecznym definiowanym przez ustawodawcę a tym samym interesem definiowanym przez społeczeństwo.

Oceniając funkcjonowanie ustawy, należy też obiektywnie stwierdzić, iż jej skuteczność jest nieporównywalnie mniejsza w stosunku do regulacji związanych np. z ochroną środowiska. W efekcie na co dzień dochodzi do sytuacji, w których nielegalne wycięcie jednego dużego drzewa z zabytkowej przestrzeni miasta kosztuje znacznie więcej niż wykonanie w jego sąsiedztwie szerokopłaszczyznowych badań archeologicznych (również o charakterze niszczącym) o miąższości warstw sięgającej kilku metrów. Zależność tę widać w działaniach inwestorów już na pierwszy rzut oka. Decydują się oni bowiem bez wahania na prowadzenie niemałych nawet prac ziemnych (np. instalatorskich) bez stałego nadzoru archeologa, a jednocześnie każdorazowo dbają o ogrodzenie i zabezpieczenie przed uszkodzeniem drzew znajdujących się na terenie inwestycji. Co najważniejsze, czynności te wykonywane są bez

konieczności codziennego nadzoru ze strony specjalnie zatrudnionego i wspartego wieloma decyzjami administracyjnymi eksperta. W zupełności wystarcza widmo dotkliwej finansowo i nieuchronnej kary.

Wydaje się więc, co podnoszone było już w literaturze przedmiotu, że pomimo 26 lat, które minęły od czasu transformacji, przepisy związane z ochroną środowiska spełniają postawione przed nimi zadania, chociaż w większości przypadków odnoszą się do substancji odnawialnej (choć wolno, ale jednak odnawialnej), natomiast regulacje mające chronić obiekty posiadające wartość historyczną, cechujące się unikatowością i jednocześnie brakiem możliwości odtworzenia, nadal w praktyce pozostają nieskuteczne. W żaden sposób nie zmienia tego bardzo szeroka definicja zabytku, która pozwala na zakwalifikowanie do tej grupy przedmiotów wytwarzanych przemysłowo w okresie II wojny światowej i po niej. Co więcej, ustawowa konstrukcja definicji znacznie utrudnia prowadzenie prac badawczych, w szczególności archeologicznych, gdyż archeolog nigdy nie ma pewności, czy znalezione przedmioty pochodzące z XX w., niebędące w jego ocenie zabytkami, nie zostaną inaczej ocenione przez urzędnika z WUOZ. Nie ułatwia tego fakt, że obecnie sprawą otwartą pozostaje zakres zainteresowania archeologii, która prowadzi już systematyczne badania związane z XX-wiecznymi mogiłami, a w skrajnych przypadkach uczestniczy także w dokumentacji miejsca katastrof lotniczych (jak to miało miejsce w związku z katastrofą prezydenckiego samolotu TU-154M).

Słabość omawianych regulacji w praktycznym zastosowaniu związana jest ponadto z brakiem precyzyjnych przepisów zarówno w ustawie, jak i rozporządzeniu, a w efekcie niekonsekwentnym i zróżnicowanym ich stosowaniu przez WUOZ. Brakuje także standaryzacji procedur funkcjonowania tychże placówek w skali ogólnopolskiej. Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków posiadają często inne wymagania związane ze składaniem wniosków, pomimo iż wszystkie pracują na gruncie tych samych przepisów. W Łodzi od wielu lat funkcjonuje lista badaczy, którzy udokumentowali posiadanie przez siebie uprawnień do wykonywania zawodu, na podstawie tej listy, podając jedynie numer, uzyskuje się kolejne pozwolenia. Delegatura tegoż samego urzędu w Skiernie-

wicach nie wymaga natomiast uzyskiwania zgody właściwego muzeum na przyjęcie zabytków, gdyż ma ona podpisane porozumienia ze wszystkimi jednostkami na podległym sobie terenie. Powyższe rozwiązania, niezwykle proste w realizacji i ułatwiające przejście całego procesu uzyskiwania decyzji administracyjnej, nie znalazły na terenie naszego kraju naśladowców.

Niezwykle ważna i konieczna do rozwiązania kwestia dotyczy opracowań wyników badań archeologicznych, architektonicznych i konserwatorskich, których standard wykonania określa załącznik do rozporządzenia MKiDN z 2015 r. (wcześniej załącznik do rozporządzenia MKiDN z 2011 r.). Analizując dokumentację przekazywaną do archiwów WUOZ, należy jednoznacznie stwierdzić, iż w części nie spełnia ona zawartych w rozporządzeniu standardów. Jednocześnie urzędnicy nie występują o uzupełnienie tychże braków, co zachęca badaczy do kontynuowania niezgodnego z przepisami procederu. Nieprzekonująca jest dla nas interpretacja przedstawicieli WUOZ, zgodnie z którą zarówno dokumentacja, jak i opracowanie stanowi utwór w rozumieniu ustawy o ochronie praw autorskich, do którego zmiany może wprowadzać jedynie autor, jeżeli oczywiście uzna je za stosowne.

Jak łatwo sobie wyobrazić, brak konieczności stosowania się do notabene szczegółowo sformułowanych we wspomnianym rozporządzeniu standardów skutkuje niezwykle dużą jakościową dysproporcją pomiędzy poszczególnymi opracowaniami. Co więcej, braki w oddawanej do WUOZ dokumentacji pozwalają sądzić, iż prace wykonane zostały niezgodnie ze sztuką. W połączeniu z kryterium najniższej ceny stosowanym przez organy administracji publicznej oraz większość podmiotów prywatnych przy wyborze wykonawcy niejednokrotnie mamy do czynienia nie z procesem badania, lecz niszczenia zabytku w majestacie prawa, co szczególnie w odniesieniu do zabytków archeologicznych powoduje nieodwracalne uszczuplenie części naszego dziedzictwa materialnego.

Omawiana ustawa oprócz przepisów sprawdzających się w praktyce oraz takich, które naszym zdaniem wymagają ponownego rozpatrzenia, zawiera także regulacje całkowicie martwe, a jednocześnie nie

obejmuje reguły postępowania, które stosowane są na co dzień przez WUOZ w celu uzupełnienia luki prawodawczej.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy kilkakrotnie nowelizowane przepisy związane z partycypacją Skarbu Państwa w kosztach badań archeologicznych prowadzonych na zabytkach. Informacje uzyskane z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazują bowiem, iż przez wszystkie lata funkcjonowania tych unormowań tylko jeden przedsiębiorca otrzymał dofinansowanie. Najprawdopodobniej najważniejszą z przyczyn takiego stanu rzeczy, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej książki, jest fakt, iż koszt działań badawczych nie przekracza zazwyczaj 2% kosztów całej inwestycji. Nie bez znaczenia są tu zapewne także bariery proceduralne.

Kolejną bardzo ważną kwestią jest kontrola przebiegu prac badawczych, restauratorskich i budowlanych prowadzona przez uprawnionych przedstawicieli WUOZ. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrola ta poprzedzona musi być pismem wysłanym na adres zamieszczony we wniosku. W przypadku gdy wnioskodawcą jest kierownik tychże prac, znajdujący się zazwyczaj poza miejscem zamieszkania, doręczenie to z założenia musi być nieefektywne, choć zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – skuteczne. Co więcej, pracownicy WUOZ po obowiązkowym zgłoszeniu przez kierownika prac odkryć ważnych z punktu widzenia badanego zabytku w terminie 3 dni od daty przyjęcia zgłoszenia muszą osobiście przeprowadzić kontrolę. Zarówno komentowana ustawa, jak i rozporządzenie MKiDN z 2015 r. nie wyjaśniają jednak, co urzędnik ma zrobić w sytuacji, gdy odkrycia te dokonane zostały pod wodą, czy też w innym trudno dostępnym miejscu. Zgodnie z przyjętymi przepisami niemożliwa jest ocena sytuacji na podstawie sporządzonej dokumentacji fotograficznej, rysunkowej i pomiarowej, które jednocześnie są częścią opracowania wyników badań i mają być na tyle precyzyjne, żeby służyć przez następne lata badaczom, inwestorom i urzędnikom w ich pracy.

Całkowicie nie do przyjęcia z punktu widzenia praktyka są przepisy dotyczące uzyskiwania pozwoleń na badania nieinwazyjne. Zgodnie

z nimi badacz wykonujący pomiary, np. z użyciem z georadaru, musi przechodzić całą ścieżkę administracyjną, pomimo iż wystarczyłoby mu do wykonania tychże prac jedynie zgoda właściciela gruntu bądź obiektu.

Wszystkie omawiane w niniejszej publikacji problemy legislacyjne nie oddają jednak widocznej w terenie niechęci części społeczeństwa do służb konserwatorskich i związanych z nimi archeologów, konserwatorów czy badaczy architektury. Wojewódzki konserwator zabytków postrzegany jest jedynie przez pryzmat swoich władczych uprawnień oraz licznych kontrowersyjnych działań i opinii. Inwestorzy oraz wykonawcy niejednokrotnie podkreślają, iż urzędnicy z WUOZ nie starają się być partnerami w procesie ochrony zabytków. Próżno według nich szukać zrozumienia i próby dojścia do takiego rozwiązania, które satysfakcjonowałoby obydwie strony. Brak dialogu oraz konsekwencji w podejmowaniu decyzji to chyba jeden z najważniejszych zarzutów, które, oprócz inwestorów, stawiają urzędnikom projektanci oraz wykonawcy prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Przysłowiowa jest już niemalże niechęć do wydawania na piśmie wytycznych konserwatorskich. Co niepokojące, pojawiają się niekiedy całkowicie zasłużone zarzuty o braku przygotowania urzędników do wykonywanej przez nich pracy, rzutujące na ocenę całego aparatu ochrony zabytków. Są to wątpliwości związane nie tylko z brakami merytorycznymi w zakresie znajomości samych obiektów zabytkowych i sposobu postępowania w poszczególnych sytuacjach, lecz z brakiem wiedzy w zakresie obowiązujących przepisów i ich interpretacji (pomimo – jak już wspomniano na wstępie – istnienia szeroko dostępnej literatury w tym zakresie). Dla przykładu można wskazać praktykę zaobserwowaną w Śląskim Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków, w którym to poszczególni inspektorzy w związku z wątpliwościami dotyczącymi interpretacji przepisów, słusznie zresztą, odsyłają klienta do zatrudnionego w urzędzie prawnika. Ten jednak, jak twierdzi, nie ma w zakresie swoich obowiązków obsługi podmiotów zewnętrznych. Jedyne, co pozostaje, to niełatwa próba kontaktu bezpośrednio ze Śląskim WKZ bądź wysłanie zapytania na piśmie. Oczekiwanie na odpowiedź znacznie wydłuża czas, który potrzebny jest na uzyskanie

pozwolenia lub, co gorsze, uniemożliwia złożenie wniosku o dofinansowanie wskutek przekroczenia obowiązującego terminu. Pismo takie, jak łatwo się domyślić, trafia ostatecznie do tego samego prawnika, który wcześniej odmawiał udzielenia informacji.

Zdarza się niekiedy, iż odpowiedź na zapytanie nie nadejdzie. Wielokrotnie też urzędy, pomimo poprawnie złożonego wniosku, potrafią wydawać decyzję bez żadnego uzasadnienia z przekroczeniem terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23). Za przykład posłużyć może Śląski Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, który otrzymawszy wniosek 15 maja 2014 r. (data wpływu jest zapisana w decyzji), udzielił pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych dopiero 8 lipca 2014 r., a więc 8 tygodni od otrzymania wniosku (pozwolenie numer 185/2014 znak K-AR.5161.17.2014 RPW/7858/2014). Co ważne w tej sytuacji, decyzja ta związana była z nadzorem archeologicznym nad zatwierdzoną przez ten sam urząd przebudową placu Lustigera w Będzinie, finansowaną przez tamtejsze starostwo powiatowe. Tak znaczne opóźnienie w wydawaniu decyzji mogło zagrozić realizacji całej inwestycji i narazić zarówno inwestora, jak i wykonawcę na znaczne straty finansowe. Oczywiście możliwa jest w takim przypadku skarga na opieszałość urzędu, ale rozwiązanie to w żaden sposób nie poprawia sytuacji wnioskodawcy. Bez wątpienia nie tak powinien wyglądać proces wydawania decyzji administracyjnych, a tym bardziej sposób działania urzędów, które powołane zostały do ochrony zabytków i nadzorowania sprawowania opieki nad nimi.

Omówiona powyżej sytuacja to tylko jeden przykład z wielu, z którymi mieliśmy do czynienia w trakcie naszej kariery zawodowej. W efekcie odnosimy wrażenie, że prawie nikt już dzisiaj nie przejmuje się faktem, iż musi rozpocząć prace bez prawomocnej decyzji administracyjnej zezwalającej na prowadzenie nadzorów archeologicznych. Nawet maksymalny wymiar kary, w tym przypadku wynoszący 5000 zł, jest niczym w porównaniu do kar umownych, które naliczane są firmom za przekroczenie terminu realizacji inwestycji. Przy dużych budowach wspomniana kwota może być niższa niż kara za przekroczenie termi-

nu o jeden dzień, a zatem trudno się dziwić, że generalny wykonawca podejmuje to ryzyko. Sytuacje takie nie tylko budują złą atmosferę wokół problematyki ochrony zabytków, ale utrwalają patologiczny sposób funkcjonowania inwestorów w oderwaniu od decyzji administracyjnych wydawanych przez WZK. Patologia ta przenosi się automatycznie na sferę relacji łączących inwestora i archeologa, który nie powinien przystępować do wykonywania swoich obowiązków bez ważnej decyzji konserwatorskiej oraz zgłosić zaistniałą sytuację do urzędu. W konsekwencji jednak działanie to może spowodować utratę pracy lub partnera biznesowego na przeszłość.

Dodatkowe, zupełnie niepotrzebne koszty, ponoszone zarówno przez inwestorów, jak i badaczy w wyniku złego funkcjonowania WUOZ powinny, naszym zdaniem, stać się przedmiotem osobnego opracowania realizowanego we współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli. Nie są to wbrew pozorom kwoty drobne, stanowiące wynik nieporozumień na linii urzędnik – petent. Mowa tutaj o dziesiątkach, a niekiedy i setkach tysięcy złotych traconych przez pojedynczych wykonawców bądź inwestorów w ramach jednego zadania. Sytuacji takich w naszym kraju jest, jak się wydaje, bardzo dużo i każdorazowo ciężar wydatków – o trudnej do oceny, gdyż chyba nigdy szczegółowo niebadanej, skali – spoczywa wyłącznie na barkach wnioskodawcy bądź pracującego dla niego wykonawcy.

Konstytucyjne źródła obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) z racji swej najwyższej mocy prawnej stanowi fundament i określa podstawowe zasady regulujące ochronę dziedzictwa kultury w Polsce. Odnoszące się bezpośrednio do tej materii przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej – art. 5 i 6 Konstytucji RP – stanowią, że „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego” oraz „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Dla skonstruowania ustrojowego modelu ochrony

dziedzictwa narodowego pomocne będą też inne wartości konstytucyjne, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz pojęcie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Również w preambule – choć co do jej normatywnego charakteru nadal istnieją wątpliwości – znajdziemy odniesienie do interesujących nas kwestii, choćby w zobowiązaniu, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”.

Jak wskazano wyżej, w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca zagwarantował szczególną ochronę dziedzictwa kultury. Choć zdefiniowanie tego pojęcia nasuwa wiele wątpliwości, a ustawodawca konstytucyjny w tym zakresie nie zawsze jest konsekwentny (w Konstytucji odnajdziemy następujące określenia odnoszące się do tego przedmiotu ochrony: „dziedzictwo Narodu” (preambuła), „dziedzictwo narodowe” (art. 5), „dobra kultury” (art. 6 ust. 1 i art. 73), „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2)), na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że termin ten rozumieć należy jako „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, t. 1, s. 50). Jednocześnie, zdając sobie sprawę z tego, że dobra kultury stanowią jedno ze źródeł tożsamości narodowej i wchodzą w skład dziedzictwa narodowego, uznajemy, że jest to pojęcie szersze, obejmujące nie tylko materialne świadectwa rozwoju cywilizacyjnego, lecz także dorobek umysłowy i duchowy określonej społeczności (zob. także M. Trzcziński, *Przestępczość przeciwko zabytkom...*, s. 17). W tym kontekście w dalszych rozważaniach posługiwac się będziemy terminem „dziedzictwo kultury”, jako określeniem najpełniej oddającym szeroki zakres ochrony gwarantowany w rozdziale I Konstytucji RP.

Dopełnieniem norm programowych stanowiących zasady ustroju III Rzeczypospolitej jest wskazana w art. 73 Konstytucji RP wolność korzystania z dóbr kultury. Terminem tym określa się wartość należącą do świata kultury, która może stanowić przedmiot ochrony prawnej. Zgodzić przy tym należy się z poglądem, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem (ale każdy zabytek jest dobrem kultury), gdyż może ono być przedmiotem powstałym współcześnie (por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa...*, s. 43).

Choć jednoznacznie pozytywnie należy ocenić konstytucjonalizację zasady strzeżenia dziedzictwa kultury, to w praktyce jej realizacja budzi wiele wątpliwości. Ujęcie tych norm programowych jako zasad ustroju Rzeczypospolitej wskazuje ustawodawcy zwykłemu kierunek prac legislacyjnych mających na celu ich realizację, polegającą na określeniu obowiązków organów państwowych i samorządowych w zakresie kształtowania prawa regulującego kwestie organizacyjne, finansowe i techniczne szeroko rozumianej ochrony dóbr kultury.

Nakaz ochrony dóbr kultury umożliwia organom władzy publicznej ingerencję w konstytucyjnie gwarantowane prawo własności (danego obiektu, nieruchomości, rzeczy ruchomej) ze względu na interes społeczny (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji ustrojodawca z jednej strony poręczył utworzenie systemu ochrony dziedzictwa narodowego, a więc pośrednio zobowiązał się do wspierania właścicieli i posiadaczy dóbr stanowiących jego część w działaniach na rzecz zachowania tego dziedzictwa, z drugiej zaś – przewidział możliwość podporządkowania interesów prywatnych tych podmiotów interesowi publicznemu dla realizowania celów i ochrony wartości wyżej wskazanych. Niemniej jednak to rozwiązanie legislacyjne nie wykluczyło, czy też nie zapobiegło powstawaniu konfliktów na tym tle. Jak pokazuje bowiem praktyka, wprowadzone rozwiązania legislacyjne służące realizacji dyrektywy dbałości o zachowanie dziedzictwa kultury wydają się naruszać inne wartości konstytucyjne, a przede wszystkim – gwarantowane w art. 64 Konstytucji RP – prawo własności. W tym kontekście na uwagę zasługuje, nieaktualne już co prawda, stanowisko NSA, zgodnie z którym ochrona zabytków jako dóbr kultury

chronionych konstytucyjnie (na podstawie art. 5 Konstytucji RP) ma mieć pierwszeństwo np. przed prawem właściciela do zabudowy własnej nieruchomości (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., II OSK 494/05, LEX nr 196698). Jak wykażemy, stanowisko sądów administracyjnych w tej mierze zmieniło się, niemniej tak restrykcyjne podejście przyświecało nie tylko ustawodawcy podczas uchwalania komentowanej ustawy, lecz także służbom administracyjnym i konserwatorskim stojącym na straży przestrzegania litery prawa.

W doktrynie przyjmuje się, że skoro ustrojodawca zdecydował się na użycie szerokiego określenia „strzeże” w odniesieniu do dziedzictwa kultury, to objął nim wszelkie formy działania państwa. W konsekwencji oznacza to, że państwo, realizując zadanie strzeżenia tego dziedzictwa, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Przy jego doborze dla określonej kategorii sytuacji państwo musi jednak – jak się wydaje – uwzględniać ograniczenia swojego *imperium*, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli. Innymi słowy, to, że przepisy art. 5, 6 i 73 Konstytucji RP mogą być zasadnie traktowane jako sankcjonujące istnienie ważnego interesu publicznego w postaci strzeżenia – stanowiącego dobro wspólne obywateli – dziedzictwa kultury, nie zwalnia jeszcze ustawodawcy zwykłego z konieczności uwzględniania przy stanowieniu norm o charakterze reglamentacyjnym, mających za zadanie realizację wspomnianego interesu, treści pozostałych regulacji konstytucyjnych, a w szczególności art. 64 (prawo do własności i jej ochrony) i związanej z nim zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. *Ustawa o ochronie zabytków...*, red. M. Cherka, komentarz do art. 1, teza 1, s. 16).

Przywołana zasada proporcjonalności z jednej strony nakłada na prawodawcę obowiązek każdorazowego zbadania, czy w konkretnym stanie faktycznym istnieje rzeczywista potrzeba dokonania ingerencji w zakres praw lub wolności jednostki, z drugiej strony natomiast mieści ona w sobie wymóg stosowania takich środków prawnych, które są zarazem skuteczne (rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów), jak i niezbędne (jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną na skutek ich wprowadzenia ograniczeniu). Mówiąc ina-

czej, ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. np. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102 i przywołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na względzie – dla ustalenia relacji między konstytucyjnym poręczeniem prawa własności a obowiązkiem ochrony dziedzictwa kultury – na uwagę zasługują dwa orzeczenia: Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których, jak się wydaje, dokonano właściwej wykładni konstytucyjnego nakazu strzeżenia dziedzictwa kultury w kontekście prawa własności gwarantowanego zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Pierwsze z orzeczeń wydane zostało przez polski TK i dotyczyło zgodności nieobowiązującego już art. 31 ust. 1 u.o.o.z. z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji RP. Zaskarżony w postępowaniu przed TK przepis zobowiązywał osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, która zamierzała realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, do pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Postępowanie przed Trybunałem zainicjował RPO, który podniósł, że wprowadzenie w ustawie o zabytkach jasnej reguły odnośnie do finansowania ratowniczych prac archeologicznych jest co do zasady posunięciem trafnym, jednakże sama treść kwestionowanego unormowania nie zasługuje na pozytywną ocenę. Według RPO konstrukcja ta stanowiła zbyt daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe, w tym zwłaszcza w prawo własności. Przede wszystkim państwo zostało zwolnione z partycypowania w kosztach badań archeologicznych i ich dokumentacji. Tymczasem nie powinno ulegać wątpliwości, że to właśnie organy władzy publicznej są adresatami przywołanego już wcześniej obowiązku zapewnienia dostępu do dóbr kultury (art. 73 Konstytucji RP).

Zdaniem RPO, art. 31 ust. 1 u.o.o.z. nie spełniał przesłanek określonych w powołanych przepisach Konstytucji RP. W szczególności trudno mówić tu o spełnieniu warunku „konieczności” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), który mieści w sobie postulat „niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* ustanawianych ograniczeń”.

Jak wskazywał wnioskodawca, ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji RP, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji – zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. Nie ma powodu, by nie uznać ich też za zdadne do osiągnięcia zamierzonego celu (skuteczne). Niemniej nie dotyczy to już warunku współmierności ograniczenia i chronionej przez nie wartości. Innymi słowy, RPO uważał, że ingerencja ustawodawcy w sferę objętą ochroną na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP jest zbyt daleko posunięta, ażeby można było przyjąć, iż została tu zachowana zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Na mocy art. 31 ust. 1 u.o.o.z. doszło bowiem do przerzucenia całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji na inwestorów, bez zagwarantowania jakiejkolwiek pomocy ze strony państwa i przy zupełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. W konsekwencji państwo zostało całkowicie uwolnione od finansowego aspektu troski o zachowanie dziedzictwa archeologicznego. Jednocześnie ciężar nałożony na inwestorów (i to wszystkich, z pominięciem rozróżnienia między tymi, którzy chcą realizować większe przedsięwzięcia, w rodzaju budowy infrastruktury przemysłowej bądź też przykładowo budowy autostrad, a tymi, którzy zamierzają wykonywać stosunkowo drobne roboty budowlane lub nowe zalesienia) nie pozostaje w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadniałaby ustanowienie omawianego ograniczenia. Zdaniem wnioskodawcy, nie da się obronić tezy, że zobowiązanie osoby fizycznej, która jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, do pokrycia wszelkich kosztów niezbędnych badań archeologicznych i ich dokumentacji, nie stanowi dla niej zbyt ciężkiej uciążliwości. Niejednokrotnie koszty ratowniczych prac archeologicznych będą wręcz wyższe niż koszty samej in-

westycji i tym samym mogą w ogóle przekraczać możliwości finansowe takiej osoby. Ponadto, skoro przepis ten niejednokrotnie w praktyce skutkował pozbawieniem możliwości korzystania z przedmiotu własności, to tym samym nie spełnia on warunku wyrażonego w art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP, a więc pozostaje w kolizji z gwarancją wyrażoną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, TK stwierdził, że należy rozstrzygnąć, w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją obowiązku państwa – „strzeżenia dziedzictwa narodowego” (art. 5 Konstytucji RP). Innymi słowy, czy z nałożenia na państwo zadania strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika jedynie prawo nakładania na inne podmioty, w tym również na właścicieli dóbr stanowiących dziedzictwo narodowe, nakazów i zakazów, czy też mocą Konstytucji nałożono na państwo inne obowiązki, które mają zapewnić zachowanie naszego dziedzictwa narodowego. W konsekwencji TK podkreślił, że państwo, realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Jednocześnie jednak musi, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, uwzględniać ograniczenia jego władztwa wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli.

Ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji RP, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji – zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. W rezultacie powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych wynikające z art. 31 ust. 1 u.o.o.z. znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Respektując interes publiczny (powszechny), mają również na celu ochronę wolności i praw innych osób. Tym samym cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym. Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami zaliczamy do zadań publicznych, tj. takich, których wypełnianie jest uzasadniane interesem publicznym

zachowania konkretnych przedmiotów i utrzymania ich w stanie uznanym za właściwy środkami prawnymi i organizacyjnymi państwa.

Niewątpliwie ustawa o zabytkach, realizując niezwykle istotny cel, prowadzi do ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych, niejednokrotnie w znacznym zakresie (zob. np. art. 25 – warunki zagospodarowania zabytku na cele użytkowe; art. 32 – obowiązek udostępnienia zabytku w celu przeprowadzenia badań; art. 49 – decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych; art. 50 – decyzja o czasowym zajęciu w wypadku zagrożenia dla zabytku; art. 71 – finansowanie prac przy zabytku).

Podejmowane przez państwo działania zmierzające do realizacji celów nakreślonych w ustawie nie mogą być sprzeczne z ogólnie przyjętym porządkiem prawnym. Przepisy, które stanowią podstawę obowiązków nakładanych na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną posiadającą tytuł prawny do zabytku, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją.

Trybunał uznał, że art. 31 ust. 1 u.o.o.z., o ile może być uznany za skuteczny, o tyle nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności stwierdził, że aspekt współmierności kosztów badań do kosztów robót budowlanych został pominięty w art. 31 ust. 1 u.o.o.z. Zakwestionowany przepis w istocie doprowadził do przerzucenia na osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji, bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy zupełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. Nie może usprawiedliwiać takiego rozwiązania okoliczność, że inwestor prowadzący prace przy zabytku nieruchomym powinien liczyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów.

Skutkiem wyroku Trybunału była utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu oraz dokonanie odpowiedniej zmiany w ustawie przez wprowadzenie art. 82a, który statuuje obowiązkową partycypację państwa w kosztach badań archeologicznych oraz ich dokumentacji.

Drugie ważne orzeczenie dotyczące omawianego zagadnienia zostało wydane przez ETPC w dniu 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* (33949/05). Sprawa toczyła się w związku z następującym stanem faktycznym. Państwo Potomscy nabyli w 1974 r. działkę wchodzącą w skład Państwowego Zasobu Ziemi, położoną we wsi Rusko (obecnie województwo zachodniopomorskie, powiat sławieński, gmina Darłowo). Do 1987 r. nic nie stało na przeszkodzie, by mogli zagospodarować ją zgodnie z zamierzonym celem, tj. wybudować dom. W 1987 r. okazało się jednak, że jakiegokolwiek inwestycje na działce są niemożliwe, ponieważ została ona objęta decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, na mocy której wpisano ją do rejestru zabytków. Na działce znajduje się bowiem cmentarz żydowski, który wprawdzie w 1970 r. został zamknięty, ale jako jeden z niewielu elementów kultury żydowskiej w tym regionie został objęty ochroną. Zabytek pochodzi z początku XIX w. W 1988 r. skarżący bezskutecznie wystąpili do wojewody koszalińskiego o zamianę działki na taką, na której będą mogli zrealizować planowaną budowę domu. Przez 24 lata toczyły się przed różnymi organami postępowania mające na celu rozwiązanie problemu państwa Potomskich. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie, zwracając się w 2001 r. z wnioskiem do Starosty Sławieńskiego o wszczęcie procedury wywłaszczeniowej, zaznaczył, że od 1987 r. skarżący zostali pozbawieni możliwości zagospodarowania nabytej w 1974 r. działki w jakikolwiek sposób. Konserwator wyraził także opinię, że wywłaszczenie, a następnie przekazanie działki Związkowi Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP będzie odpowiadało postanowieniom ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1798). W 2005 r. Komisja Regulacyjna ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich – z uwagi na to, że działka stanowi prywatną własność – zakończyła postępowanie w sprawie nabycia jej własności. W 2005 r., przed wniesieniem skargi do ETPC, Potomscy zostali poinformowani przez Starostwo Powiatowe w Sławnie, że Wojewoda Pomorski nie może przeznaczyć żadnych środków na odkupienie działki oraz że prawne możliwości rozwiązania ich problemu zostały wyczerpane.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 29 marca 2011 r. podkreślił, że choć decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

z 1987 r. z formalnego punktu widzenia nie pozbawiła państwa Potomskich własności działki, to przez umieszczenie tej nieruchomości w rejestrze zabytków faktycznie pozbawiła ich możliwości wykorzystania jej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Tym samym ingerencja w prawo własności skarżących rozpoczęła się w 1987 r. i trwa nadal, państwo polskie bowiem w żaden sposób nie naprawiło uszczerbku, jakiego doznali skarżący. Sędziowie jednomyślnie orzekli, że Polska przez działania i zaniechania swoich organów w tej sprawie naruszyła art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1). Trybunał dopatrzył się w rozpoznawanej sprawie naruszenia zasady proporcjonalności.

Trybunał stwierdził, że skarżącym należy się słuszne zadośćuczynienie i zobowiązał strony postępowania, by w terminie 6 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku przedstawiły swoje obserwacje, a w szczególności poinformowały Trybunał o treści zawartego porozumienia mającego zadośćuczynić szkodzie poniesionej przez skarżących.

Powyższe orzeczenie nie zostało do tej pory wykonane w tym znaczeniu, że nie doprowadziło do wprowadzenia procedury umożliwiającej właścicielom nieruchomości wpisanych – na mocy decyzji odpowiednich organów państwa – do rejestru zabytków skuteczne ubieganie się o wszczęcie postępowania w sprawie wywłaszczenia z *de facto* bardzo często pustego prawa własności. Zdaniem rządu w wyroku w sprawie państwa Potomskich ETPC nie wskazał konieczności wprowadzenia zmian w polskich przepisach dotyczących umożliwienia właścicielom nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków ubiegania się o odškodowanie. Takie stanowisko wynika z odpowiedzi, jakiej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzieliło w 2012 r. na interpelację poselską (nr 22180) w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o zabytkach w związku z wyrokiem w sprawie państwa Potomskich (szerzej na ten temat zob. <http://www.hfhr.pl/wyrok-etpc-w-sprawie-potomski-i-potomska-przeciwko-polsce-wciaz-niewykonany>, dostęp: 17.10.2015 r.). Jednakże w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

bez wprowadzenia zmian legislacyjnych sądy nie mają możliwości sądzania jakiegokolwiek odszkodowania właścicielom nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Należy bowiem podkreślić, że obowiązujące przepisy komentowanej ustawy (art. 50 ust. 4 u.o.o.z.) pozwalają na wywłaszczenie nieruchomości wyłącznie w razie zagrożenia zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku wpisanego do rejestru i tylko wówczas, gdy nie jest możliwe usunięcie zagrożenia.

W świetle omówionych wyżej orzeczeń nie powinno jednak budzić żadnych wątpliwości, że ochrona zabytków musi się łączyć z poszanowaniem indywidualnego prawa własności. Pewnym rozwiązaniem – wobec opiekałości ustawodawcy – wydaje się stosowanie odpowiedniej wykładni przepisów ustawy o zabytkach. Czynią to sądy administracyjne, które przestały uważać nakaz wynikający z art. 5 Konstytucji RP za absolutny i niepodważalny. W ich ocenie, skoro wymieniony przepis ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, to konieczne jest wzajemne harmonizowanie ochrony zabytków z innymi zasadami, normami i wartościami prawnymi. W określonych sytuacjach ochrona zabytków podlega ograniczeniu, tak samo jak i inne wartości, w tym nawet prawa i wolności obywatelskie, prawo własności i inne prawa majątkowe (zob. wyroki NSA z dnia 23 stycznia 2013, II OSK 2764/12, LEX nr 1351354, oraz z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2751/12, LEX nr 1481902).

Niemniej jednak, wskazane wyżej trudności z wyważeniem dobra podlegającego szerszej ochronie skłaniają do poszukiwania lepszych, bardziej kompleksowych rozwiązań służących właściwej ochronie dóbr kultury. Oczywiście nie można tracić z pola widzenia problemów, jakie wynikają z nikłej świadomości społeczeństwa w tej dziedzinie i powtarzających się przykładów celowego dewastowania lub samoistnego niszczenia wartościowych zabytków, szczególnie gdy dotyczy to kraju, który ze względów historycznych i politycznych może szczycić się ograniczonym zasobem ruchomych i nieruchomych dóbr kultury. Demokratyczny ustawodawca nie może jednak sankcjonować zjawisk, które leżały u podstaw wydania wyroków jednoznacznie negatywnie oceniających jego działania oraz zaniechania legislacyjne (szerzej

zob. A. Michalak, *Czy ochrona dziedzictwa kulturowego może usprawnić ingerencję w prawo własności – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w: *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015, s. 71–81).

Powyższe rozważania – w przekonaniu autorów – z całą mocą ukazują, jak trudną i skomplikowaną materią (nie tylko normatywną) jest ochrona zabytków i opieka nad nimi. Omówione wyżej problemy nie wyczerpują przy tym wszystkich konfliktów, jakie niesie ochrona dziedzictwa kultury (np. w kontekście wartości, jaką jest ochrona środowiska *versus* ochrona zabytku). Jednakże – w naszej ocenie – poczynione uwagi wprowadzające pomogą zobrazować, jakie trudności wiążą się nie tyle ze stosowaniem konkretnych postanowień ustawy, ile z samym dopuszczeniem możliwości ingerowania państwa w składniki i elementy (ruchome i nieruchome) wchodzące w skład majątku (pozostające własnością) właścicieli (posiadaczy) prywatnych. W konsekwencji – co należy podkreślić – tylko jednoczesne wykorzystywanie wszystkich instrumentów ochrony (tj. systemu prawa, współfinansowania ochrony, partycypacji społecznej) może efektywnie wpłynąć na osiągnięcie celów wyznaczonych przez ustrojodawcę, a w szczególności przyczynić się do zachowania dorobku i dziedzictwa naszego Narodu.

Uwagi terminologiczne

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego – zarówno komentowanej ustawy o zabytkach, jak i innych aktów normatywnych regulujących omawiane zagadnienia – pojęcia wyszczególnione w poprzednim podrozdziale, związane z mającymi podlegać ochronie dobrami („dziedzictwa Narodu”, „dziedzictwa narodowego”, „dóbr kultury”, „narodowego dziedzictwa kulturalnego”), rozumiane są szeroko, np. jako:

- 1) gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości

- poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (por. art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.);
- 2) ochrona zabytków i opieka nad zabytkami – nieruchomościami lub rzeczami ruchomymi, ich częściami lub zespołami, będącymi dziełem człowieka lub związanymi z jego działalnością i stanowiącymi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.o.z.);
 - 3) organizowanie i zapewnianie dostępu do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej w zakresie materiałów bibliotecznych, tj. dokumentów zawierających utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczonych do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne (w tym w szczególności te mające wyjątkową wartość i znaczenie dla dziedzictwa narodowego, które stanowią, w całości lub części, narodowy zasób biblioteczny, por. art. 3, 5 i 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.);
 - 4) zabezpieczanie narodowego zasobu archiwalnego, który służy nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli, złożonego z materiałów archiwalnych, tj. wszelkiego rodzaju akt i dokumentów, korespondencji, dokumentacji finansowej, technicznej i statystycznej, map i planów, fotografii, filmów i mikrofilmów, nagrań dźwiękowych i wideofonowych, dokumentów elektronicznych oraz innej dokumentacji, bez względu na sposób jej wytworzenia, mającej znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstałych w przeszłości

i powstających współcześnie (ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446).

Należy jednak zwrócić uwagę, że komentowana ustawa o zabytkach odnosi się wyłącznie do materialnych przejawów dziedzictwa narodowego (tj. nieruchomości lub rzeczy ruchomych) i tylko takich zasobów, które posiadają wartość historyczną, artystyczną lub naukową (zabytki). W tym znaczeniu komentowany akt prawny stanowi realizację konstytucyjnego nakazu ochrony dziedzictwa kultury w tym wąskim – tj. ograniczonym do zabytków – zakresie. Niemniej jednak, regulację tę należy postrzegać jako element szerszego kontekstu prawnego, obejmującego ochronę i opiekę nad wszelkimi przejawami narodowego dziedzictwa. Wskazuje to sam ustawodawca, zastrzegając w art. 2 u.o.o.z., że nie narusza ona postanowień innych aktów normatywnych odnoszących się do tych zadań państwa.

Rozwój instytucjonalnych form ochrony dziedzictwa narodowego na ziemiach polskich

Rodzima opieka nad zabytkami, nieujęta w system prawny i ramy organizacyjne, często mająca charakter incydentalny, rozwijała się już od czasów Pierwszej Rzeczypospolitej. Prywatne czy indywidualne inicjatywy konserwatorskie i muzealne wynikające z zainteresowania historią i zabytkami były wyrazem budowy prestiżu związanych z nimi postaci i całych rodów. Szczególny charakter oraz skalę miały zbiory monarsze i magnackie (szerzej zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1 i 2, Kraków 2001, s. 242 i n.).

W epoce rozbiorów działaniom tym przyświecały cele patriotyczne (szerzej na ten temat zob. B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 23 i n.). W szczególności Galicja (działalność Mieczysława Potockiego) i Kraków (prace Karola Kremera) stały się prężnymi ośrodkami polskiej ochrony zabytków. Galicja była jedyną częścią ziem polskich, na której powstawała doktryna i praktyka konserwatorska (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, t. 1, s. 289). Podkreślić jednak

należy, że inicjatywy podejmowane w tym zakresie miały wówczas bardziej charakter dyskusji środowisk intelektualnych niż zinstytucjonalizowanych działań podejmowanych w majestacie prawa. Wyraźne jest jednak dążenie do oparcia prac restauratorskich i konserwatorskich na naukowych podstawach. W konsekwencji już wówczas, mimo braku państwowości, ukazały się opracowania naukowe niesłyszane istotne dla późniejszego rozwoju konserwatorstwa. Mamy tu w szczególności na myśli prace: pierwszego profesora archeologii w pierwszej na ziemiach polskich katedrze archeologii utworzonej na Uniwersytecie Jagiellońskim – J. Łepkowskiego (*O poszanowaniu zabytków ojczyznej przeszłości oraz O zabytkach Kruszwicy, Gniezna, Krakowa, Trzemeszna, Rogoźna, Kcyni, Dobieszewka, Gołańczy, Żnina, Pakości, Kościelca, Inowrocławia, Strzelna i Mogilna. Sprawozdania i studia z 1866 r.*, czy też *Starożytność i pomniki Krakowa*, a także *Przegląd zabytków przeszłości z Krakowa i okolic* wydane w latach 1847 i 1863), historyka sztuki, muzeologa i konserwatora zabytków W. Łuszczkiewicza (*Wskazówki dla utrzymania kościołów, cerkwi i przechowywania tamże zabytków przeszłości z 1869 r. oraz Poradnik dla zajmujących się utrzymywaniem kościołów i kościelnych sprzętów z 1887 r.*), wreszcie autora rozprawy doktorskiej z dziedziny nauk prawnych, późniejszego dyrektora Muzeum Archeologicznego Polskiej Akademii Umiejętności – W. Demetrykiewicza (*Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych. Studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa* wydanej w Krakowie w 1886 r.), który domagał się sprawowania opieki nad zabytkami sztuki wyłącznie przez wyspecjalizowane urzędy konserwatorskie.

Zmieniło się to na początku XX w., gdy w Warszawie zaczęło działać Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości (I zjazd odbył się w 1909 r.) oraz w Krakowie, gdzie – choć w latach 1854–1904 działało Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych, skupiające osoby zajmujące się opieką nad zabytkami przeszłości miasta – dopiero w 1911 r. odbył się Zjazd Miłośników Ojczyznych Zabytków, zrzeszający działaczy społecznych oraz profesjonalnych konserwatorów. Były to jednak nadal inicjatywy oddolne, społeczne, z oczywistych względów pozbawione mecenatu władz publicznych i sformalizowanych ram prawnych pozwalających na władczą ingerencję i ochronę zabytków.

Dopiero zatem po odzyskaniu niepodległości polska ochrona zabytków została uregulowana prawnie, a co z tym związane – powołano instytucje odpowiedzialne za realizację postulatów związanych z zachowaniem dziedzictwa materialnego.

Pierwsze regulacje normatywne dotyczące ochrony zabytków odnajdujemy w dekreście Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. U. Nr 16, poz. 36). Opiekę nad zabytkami powierzono w nim Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz – mianowanym przez odpowiedniego ministra – konserwatorom zabytków sztuki i kultury (art. 2 i 3 tego dekretu). Opieką objęto wszelkie zabytki kultury i sztuki znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury (art. 1 dekretu). Z ochrony prawnej, zgodnie z postanowieniami dekretu, miały także korzystać inne – niż wpisane do inwentarza – nieruchomości i ruchome dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych istniejące nie mniej niż 50 lat oraz wszelkie wykopaliska i znaleziska (art. 11 dekretu). Omawiany akt normatywny przewidywał wywłaszczenie zabytku ruchomego za odszkodowaniem oraz wywłaszczenie nieruchomości na użytek publiczny (art. 28 i 33 dekretu). Uregulowano również odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom tego aktu normatywnego. Dekret ten obecnie oceniany jest jako fundament wszystkich przyszłych działań mających na celu ochronę zabytków i choć trudno określić, jakie było jego znaczenie praktyczne i wpływ na świadomość społeczeństwa, bez wątpienia zawierał on wiele rozwiązań uznawanych za nowoczesne nawet po upływie kilkudziesięciu lat od jego uchwalenia (zob. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 78).

Kolejne rozwiązania prawne poświęcone omawianym zagadnieniom odnajdujemy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.). Było to rozporządzenie z mocą ustawy – co pozwoliło na uniknięcie debat nad jego treścią w parlamencie i przyspieszenie wejścia w życie tych regulacji. Wprowadzało definicję zabytku jako każdego przedmiotu, zarówno nieruchomego, jak i ruchomego, charakterystycz-

nego dla pewnej epoki, posiadającego wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługującego na jego zachowanie. Przepisy omawianego rozporządzenia nakazywały umieszczanie odpowiedniej adnotacji (o zabytkowym charakterze) w księgach wieczystych prowadzonych dla danej nieruchomości (art. 3); przewidywały również prowadzenie rejestru zabytków (art. 4). Co istotne, wprowadzono obowiązek właścicieli utrzymywania zabytków w należyтым stanie (art. 16) oraz możliwość wywłaszczenia w sytuacji zagrożenia zniszczeniem. Na rzecz Skarbu Państwa ustanowiono prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży zabytku zarówno ruchomego, jak i nieruchomego (art. 20). Rozporządzenie zawierało również przepisy o charakterze karnym sanujące działania podejmowane wbrew postanowieniom tego aktu. Rozporządzenie to jest negatywnie oceniane w literaturze przedmiotu, jako akt pozostający w izolacji od innych regulacji prawa publicznego (por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, t. 1, s. 358).

Konsekwencją uchwalenia omawianego aktu normatywnego było wprowadzenie rejestru zabytków (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków, Dz. U. Nr 76, poz. 675), utworzenie okręgowych komisji konserwatorskich (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 15 stycznia 1931 r. o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich, Dz. U. Nr 16, poz. 84), określenie sposobu chronienia przedmiotów zabytkowych będących własnością Państwa (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1932 r. o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa, Dz. U. Nr 89, poz. 750), podział obszaru państwa na okręgi konserwatorskie (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 24 stycznia 1939 r. o podziale obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na okręgi konserwatorskie, Dz. U. Nr 10, poz. 56).

Obecnie możemy dyskutować nad brakiem precyzji postanowień omówionych wyżej aktów normatywnych (szczególnie w zakresie definiowania i wyodrębniania zabytków archeologicznych), niemniej stwo-

rzony na ich podstawie struktury organizacyjne i procedury ochronne rozwinięte w okresie międzywojnia niewątpliwie przyczyniły się do tego, że ogromniszczeń poczynionych przez najeźdźców po 1939 r. doprowadził do podjęcia – jeszcze w czasie trwania okupacji – wzmożonych działań przygotowawczych w celu odbudowy dziedzictwa narodowego po odzyskaniu niepodległości.

Pierwszym po 1945 r. aktem normatywnym poświęconym zagadnieniom ochrony zabytków była ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.). Wraz z wejściem w życie odrębnej ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.) nadano jej nową nazwę: ustawa o ochronie dóbr kultury.

Przedmiotem ochrony objęto dobra kultury. Dobrem kultury w rozumieniu omawianej ustawy był każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną (art. 2 u.o.d.k.). Ochroną prawną objęto zabytki wpisane do rejestru zabytków, inwentarzy muzeów lub o oczywiście zabytkowym charakterze (art. 4 u.o.d.k.). W porównaniu do poprzednich regulacji rozszerzeniu uległ zakres przedmiotowy regulacji (nadal jednak nie podano definicji zabytku archeologicznego, posługiwano się określeniami „znalezisko”, „wykopalisko”, „obiekt archeologiczny”). Naczelny nadzór nad ochroną dóbr kultury powierzono Ministrowi Kultury i Sztuki. Jednocześnie powołano Służbę Ochrony Zabytków, złożoną z Generalnego Konserwatora Zabytków i jego zastępcy, wojewódzkich konserwatorów zabytków i ich zastępców. Podobnie jak poprzednie regulacje, omawiana ustawa zawierała postanowienia o charakterze karnym, określała dozwolony zakres użytkowania zabytków nieruchomych. Po raz pierwszy pojawiają się w tym akcie prawnym: nakaz udostępniania i upowszechniania wiedzy o zabytkach (rozdział XI) oraz unormowania dotyczące społecznej opieki nad zabytkami (rozdział XII); ustanowiono także odznakę za zasługi położone dla ochrony dóbr kultury.

Po ponad 40 latach obowiązywania ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, 17 listopada 2003 r. weszła w życie nowa ustawa regulująca interesujące nas zagadnienia – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.). Nowa regulacja, poza dostosowaniem polskiego prawa w tym zakresie do standardów Unii Europejskiej (a w szczególności do przepisów dyrektywy Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego, Dz. Urz. UE L 74 z 27.03.1993, s. 74), wprowadziła także wiele nowych rozwiązań systemowych.

Po pierwsze, już w samej nazwie ustawy prawodawca wprowadził podział ujętych w tym akcie normatywnym działań na dwa podstawowe zakresy: ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Podział przeprowadzony został ze względu na podmiot realizujący dane działanie. Ochroną zabytków zajmują się organy administracji publicznej, czyli administracji rządowej i samorządowej, działające w publicznym interesie, zgodnie z przypisanymi im ustawowo kompetencjami. Z kolei opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany. Odpowiedzialny za jej sprawowanie jest bowiem aktualny dysponent zabytku, czyli jego aktualny właściciel lub posiadacz (właściciel zabytku często jest jednocześnie jego posiadaczem).

Po drugie, w nowej regulacji ustawodawca wyodrębnił też – co stanowi istotne *novum* w porównaniu z poprzednim unormowaniem – formy ochrony zabytków (rozdział II). W zestawieniu z wcześniej obowiązującym stanem prawnym katalog form ochrony zabytków został wyraźnie rozbudowany. Poza przewidzianymi już uprzednio uznawaniem zabytków za pomniki historii oraz wpisywaniem ich do rejestru zabytków, wprowadzone zostały dwie zupełnie nowe formy ochrony: tworzenie parków kulturowych oraz dokonywanie ustaleń ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Po trzecie, szczególnie istotną zmianą jest również ustanowienie nadzoru konserwatorskiego, sprawowanego przez wojewódzkiego konser-

watora zabytków (upoważnionych pracowników urzędu ochrony zabytków). Celem nadzoru jest sprawdzenie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Poza przeprowadzeniem czynności kontrolnych, w tym sporządzeniem stosownego protokołu, wojewódzki konserwator zabytków w wyniku postępowania kontrolnego może wydawać decyzje administracyjne, nakazujące także wstrzymanie prowadzonych niezgodnie z przepisami prac, w tym robót budowlanych.

Po czwarte, nową regulację zawiera także rozdział V nowej ustawy, w którym unormowano rozbudowaną i sformalizowaną procedurę wywozu zabytków za granicę. Określa ona kategorie zabytków, niewymagających w celu ich wywozu za granicę uzyskania odpowiedniego pozwolenia (np. dzieła twórców żyjących), a także szczegółową procedurę dotyczącą wydawania i cofania zezwoleń na wywóz, które zostały zróżnicowane na kilka kategorii (pozwolenia na wywóz stały, czasowy, jednorazowe i wielokrotne).

Po piąte, szczególne znaczenie ma rozdział VI ustawy, określający zasady restytucji zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zaczął on obowiązywać po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (po 1 maja 2004 r.). Zawarte w nim przepisy przewidują rozwiązania, mające na celu realizację współpracy między państwami członkowskimi w zakresie odzyskiwania utraconych nielegalnie z ich terytorium zabytków, czemu służyć ma m.in. możliwość wnoszenia przez państwo członkowskie, w tym Polskę, reprezentowaną przez Ministra Kultury, powództwa cywilnego przeciw aktualnym posiadaczom wywiezionych niezgodnie z prawem zabytków, którym, jeżeli nabywali restytuowany zabytek w dobrej wierze, ustawa gwarantuje uzyskanie odpowiedniego odszkodowania.

Po szóste, ogólną zasadą, przewidzianą w nowej ustawie jest obciążenie obowiązkiem finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach podmiotów posiadających tytuł prawny do dysponowania zabytkiem, w tym ich właściciele, przy czym sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwator-

skich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny ma jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (por. art. 71 u.o.o.z.). Ustawodawca przewidział jednak możliwość ubiegania się o dotacje na sfinansowanie kosztów takich prac i robót (od Ministra Kultury oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków, a także organów stanowiących gmin i powiatów).

Po siódme, szczególną, nową formą ochrony dóbr kultury ma być opracowywanie okresowych programów mających na celu wypracowanie określonej strategii działania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w zakresie działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Programy te mają być opracowywane na okresy 4-letnie. Na szczeblu centralnym jest to krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, opracowywany przez Ministra Kultury, a uchwalany na jego wniosek przez Radę Ministrów. Poza tym Minister Kultury zobowiązany został do opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Z kolei na szczeblu lokalnym opracowywane są odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami, sporządzane przez zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyjmowane zaś przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy po uzyskaniu opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Po ósme, w nowej ustawie ustawodawca skorzystał już ze sprawdzonych struktur w zakresie organizacji organów ochrony zabytków. Podobnie jak na gruncie poprzedniej ustawy, trzon administracji publicznej, zajmującej się ochroną zabytków, stanowią Minister Kultury, w którego imieniu działa Generalny Konserwator Zabytków, czyli sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury, oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków, wspierani w razie potrzeby przez tworzone przez wojewodów delegatury wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (przewidziana jednak została możliwość powierzenia kompetencji przez powyższe organy innym organom lub wyspecjalizowanym instytucjom). W instytucjonalny system ochrony zabytków wpisane zostały także organy opiniodawczo-doradcze, którymi są: Rada Ochro-

ny Zabytków w stosunku do Ministra Kultury, Główna Komisja Konserwatorska w stosunku do Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Poza tym, osobny rozdział poświęcony został problematyce społecznej opieki nad zabytkami. Tak jak w poprzednim akcie normatywnym, tak i obecnie kompetencje w tym zakresie (ustanawiania społecznych opiekunów zabytków) przypisane zostały starostom, podejmującym decyzje w tej sprawie na wniosek właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wśród zbioru przepisów karnych zamieszczonych w komentowanej ustawie na szczególną uwagę zasługuje art. 108 u.o.o.z., który uznaje za przestępstwo czyn polegający na niszczeniu lub uszkodzeniu zabytku (na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy niesankcjonowany).

Już w tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że ponad 10-letnie obowiązywanie komentowanej ustawy bardzo wyraźnie ukazało potrzebę zmiany obowiązujących regulacji. Potrzeba ta jest przy tym dostrzegana nie tylko przez środowiska naukowe (wskazujące na różnicowanie ustawowych obowiązków odkrywcy zabytku i zabytku archeologicznego) i fachowe (wskazujące m.in. na konieczność uwzględnienia „podejścia krajobrazowego” w ramach ochrony dziedzictwa kulturowego), lecz także w orzecznictwie sądów (konieczność dostosowania do standardów konstytucyjnych w zakresie realizacji zasady proporcjonalności) i decydentów politycznych (poszerzenie katalogu form ochrony zabytków; szerzej na ten temat: W. Kowalski, K. Zalaśńska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego* (w:) *Prawo ochrony...*, red. K. Zeidler, s. 56). Część tych wątpliwości być może rozwieje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. poz. 397), która weszła w życie 21 czerwca 2015 r., i tworzony na podstawie jej przepisów krajowy rejestr utraconych dóbr kultury. Nowe rozwiązanie ma na celu wyłączenie z obrotu niektórych przedmiotów, tak by w stosunku do tych, które zostały utracone w wyniku przestępstw, nie miały zastosowanie niektóre przepisy ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) (nabycie od nieuprawnionego i zasiedzenie rzeczy ruchomej). Zgodnie z ustawą do nowej bazy wpisywane będą cztery kategorie dóbr kultury (zabytki ujęte w rejestrze zabytków, muzealia, materiały biblioteczne i materiały archiwalne), które zostały utracone przez właściciela na skutek czynu zabronionego penalizowanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Rejestr utraconych dóbr kultury jest jawny i każdy obywatel ma do niego dostęp przez internet (por. Założenia do rządowego projektu ustawy o rzeczach znalezionych, druk sejmowy nr 2064, Sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2064>, dostęp: 21.08.2015 r., oraz Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 stycznia 2013 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację posła Macieja Orzechowskiego z dnia 7 listopada 2012 r., nr 11612 w sprawie statusu zbiorów publicznych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=34230811>, dostęp: 6.03.2015 r.).

W poprzednim stanie prawnym interesy właścicieli utraconych zabytków chronił wyłącznie krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, prowadzony przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów z upoważnienia Generalnego Konserwatora Zabytków na podstawie art. 23 u.o.o.z. W wykazie tym także obecnie rejestrowane są informacje o kradzieżach i innych zdarzeniach kryminalnych skierowanych przeciwko zabytkom, a sądy i prokuratury biorą pod uwagę zawarte w nim informacje do celów dowodowych. Z wpisem do wykazu nie jest związane wyłączenie z mocy prawa możliwości nabycia ujawnionej w nim rzeczy przez zasiedzenie lub w trybie art. 169 § 2 k.c.), co niejednokrotnie prowadziło do sytuacji, w której muzea nawet po odnalezieniu obiektów przez policję musiały toczyć sądowe batalie o ich własność. Nowy rejestr będzie dawał znacznie szerszą ochronę niż dotychczasowe rozwiązania, a o wpisie utraconej rzeczy do tej bazy decyduje – w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązującej regulacji ustawowej a konstytucyjne i międzynarodowe gwarancje ochrony dziedzictwa narodowego

Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika z postanowień Konstytucji RP, która zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). W konsekwencji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP).

Aktualnie Rzeczpospolita Polska jest w szczególności stroną następujących umów międzynarodowych, których zakres regulacji dotyczy zabytków:

- 1) Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanych w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212, z uzupeł.);
- 2) Drugiego Protokołu sporządzonego w Hadze dnia 26 marca 1999 r. do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 248);
- 3) Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzonej w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz. U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106);
- 4) Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190);

- 5) Porozumienia o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawie zatrzymywania i zwrotu dóbr kultury nielegalnie przewożonych przez granice państw, sporządzonego w Płowdiw dnia 22 kwietnia 1986 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 38, poz. 296);
- 6) Europejskiej Konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawionej), sporządzonej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564);
- 7) Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie dnia 3 października 1985 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 210).

Należy wspomnieć także o konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kultury (2001), która jak dotąd nie obowiązuje w Polsce, ale prace nad zakończeniem procesu ratyfikacji trwają (zob. K. Piotrowska-Nosek, *Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, słowo wstępne* (w:) *Konwencje UNESCO...*, red. K. Zalasińska, s. 17).

Jako członek Unii Europejskiej Polska musi także przestrzegać postanowień wynikających zarówno z prawa pierwotnego, jak i wtórnego tej organizacji międzynarodowej (także w zakresie stanowienia prawa krajowego w sposób niesprzeczny z tymi unormowaniami – zob. np. konieczność implementowania postanowień dyrektywy 93/7/EWG do komentowanej ustawy).

W konsekwencji sposób realizowania ochrony zabytków i opieki nad nimi, poza regulacjami ustawowymi, wyznaczają również postanowienia wskazanych wyżej umów międzynarodowych. Przejawia się to nie tylko w procesie stosowania prawa, lecz także w wydawaniu odpowiednich aktów prawa wewnętrznego, które zapewniają realizację postanowień tych aktów normatywnych w działalności organów państwowych, które wykonują swoje konstytucyjne zadania (zob. np. decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 250/MON z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kultury w działaniach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. MON Nr 15, poz. 135).

USTAWA

z dnia 23 lipca 2003 r.

o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹

(tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446;
zm.: Dz. U. z 2015 r. poz. 397, poz. 774, poz. 1505)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. WE L 74 z 27.03.1993). Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków.

1. Przepis powyższy określa zakres przedmiotowy regulacji ustawy. Wymienione w nim zostały najważniejsze unormowane w niej zagadnienia, zgodnie z podziałem treści ustawy na poszczególne jednostki redakcyjne (rozdziały). Unormowanie to ma wyłącznie znaczenie informacyjne. Podobnie jak w przypadku innych ustaw, ma na celu wyeksponowanie, co stanowi treść komentowanego aktu prawnego (por. R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 13).
2. Treść przepisów komentowanej ustawy świadczy o tym, że stosunki tworzące się na ich podstawie cechują się nierównorzędnością stron, a zarazem dotyczą materii publicznej (obowiązków organów publicznych) o charakterze organizatorskim. Nie są to zatem przepisy cywilnoprawne, lecz administracyjnoprawne (postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., II OSK 1521/14, LEX nr 1767407). W konsekwencji do rozstrzygania spraw objętych zakresem przedmiotowym ustawy będą miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administra-

cyjnego, a czynności podejmowane przez organy ochrony zabytków (lub ich beczynność) podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Art. 2. [Przepisy kolizyjne]

1. Ustawa nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych.

2. Ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2014 r. poz. 822), z uwzględnieniem przepisów rozdziału 2a.

1. Sprawne funkcjonowanie demokratycznego państwa i wypełnianie obowiązków wynikających z unormowań prawnych wymagają precyzyjnego określenia reguł stanowienia prawa, rangi poszczególnych norm prawnych oraz wzajemnych relacji między nimi, tzn. systemu i hierarchii źródeł prawa. Określony w Konstytucji RP system źródeł prawa powoduje, że ogół obowiązujących norm prawa stanowionego jest uporządkowany i nie jest jedynie ich luźnym zbiorem. Zróżnicowana moc prawna przepisów tworzy pewną hierarchię, mającą kilka szczebli. Określenie takiej hierarchii powoduje, że akty normatywne niższych szczebli nie mogą naruszać postanowień aktów, które znajdują się na szczeblach wyższych. Akty wyższe rangą mogą natomiast uchylać nie tylko wcześniejsze od nich akty o tej samej mocy prawnej, lecz także akty o mocy prawnej niższej. Aktem o mocy najwyższej jest Konstytucja. Wprowadzona przez Konstytucję RP hierarchia norm zabezpiecza społeczeństwo przed nadużyciem władzy, która uzurpowałaby sobie prawo ingerowania w wolność jednostki i prawa człowieka.
2. Polski ustrojodawca, wychodząc z założenia, że w państwie prawnym obywatele wiązać mogą jedynie normy ustanowione w odpowiednim trybie i przez kompetentne, wyraźnie wskazane organy, określa zamknięty

katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. „Zamknięcie” systemu źródeł prawa oznacza, że Konstytucja RP wyczerpująco wymieniła rodzaje aktów, w których mogą być zawarte normy o powszechnie obowiązującym charakterze. Akty prawa powszechnie obowiązującego są to akty prawne wiążące wszystkich, zarówno organy państwowe i obywateli, jak i wszystkie podmioty znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej (szerzej na ten temat zob. *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. M. Małajny, Warszawa 2013, s. 60 i n.).

3. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP poza ustawą zasadniczą źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, także akty prawa miejscowego. Ustawa zajmuje wysoką (tuż po Konstytucji) pozycję w systemie źródeł prawa. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, ustawa jako akt prawa powszechnie obowiązującego (bez względu na nazwę: „kodeks”, „prawo”, „ordynacja” oraz bez względu na szczególny tryb uchwalenia w parlamencie: tryb pilny, ustawa budżetowa, kodeks, ustawa dokonująca implementacji prawa Unii Europejskiej) jest w swojej randze aktem prawnym o jednolitej mocy prawnej.
4. Ze względu na zamknięty katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego, jaki określa art. 87 Konstytucji RP, uzgodnienie projektu planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków powoduje ten skutek, że zaakceptowane w planie zasady stają się prawem miejscowym, a tym samym źródłem prawa obowiązującego na danym terytorium wszystkie podmioty, w tym organy administracji publicznej. A więc w ramach władztwa planistycznego, po odpowiednim przeprowadzeniu procedury planistycznej, ustalenia planów miejscowych w zakresie ochrony konserwatorskiej wiążą organy nadzoru konserwatorskiego. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują tu żadnych odstępstw od wyłączenia obowiązujących planów miejscowych w wyniku indywidualnych zgód organów (zob. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., II OSK 1145/13, LEX nr 1658440).
5. Przedmiotem regulacji komentowanej ustawy jest realizacja konstytucyjnego nakazu strzeżenia dziedzictwa narodowego, rozumianego

Anna Michalak – doktor nauk prawnych, tytuły magistra prawa i magistra archeologii uzyskała na Uniwersytecie Łódzkim, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UE, starszy radca orzecznictwa w Trybunale Konstytucyjnym.

Artur Ginter – archeolog i informatyk, kierownik Archeologicznego Laboratorium Datowania Termoluminescencyjnego w Katedrze Archeologii Historycznej i Bronioznawstwa Uniwersytetu Łódzkiego, przedsiębiorca w zakresie m.in. badań archeologicznych i archeologiczno-architektonicznych, a także kierownik wielu takich badań na obszarze całej Polski.

Prezentowana publikacja zawiera aktualny i kompletny komentarz do przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, po zmianach które weszły w życie w 2015 r. Opracowanie uwzględnia również unormowania rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych. Książka nie tylko przedstawia interpretację przepisów normatywnych, lecz opisuje także praktyczne problemy związane z ich stosowaniem w pracy zawodowej archeologa – kierownika badań archeologicznych i architektonicznych.

W publikacji przytoczono najważniejsze orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące wykładni poszczególnych przepisów ustawy, zwrócono uwagę na rozbieżności w interpretacji omawianych regulacji oraz odmienne podejście służb konserwatorskich w poszczególnych regionach Polski.

„(...) praca znacznie poszerza wiedzę na temat prawa ochrony zabytków, a także pogłębia refleksję nad wieloma kluczowymi dla praktyki zagadnieniami, w szczególności związanymi z ochroną zabytków archeologicznych. Z całą pewnością będzie to praca przydatna pracownikom urzędów ochrony zabytków, konserwatorom samorządowym, archeologom, prawnikom praktykom zajmującym się sprawami z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego dotyczącego zabytków lub terenów zabytkowych, w końcu badaczom tej problematyki, a także studentom różnych kierunków studiów, jako lektura uzupełniająca wykład prawa ochrony dziedzictwa kultury”.

Prof. Kamil Zeidler



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 139 ZŁ (W TYM 5% VAT)