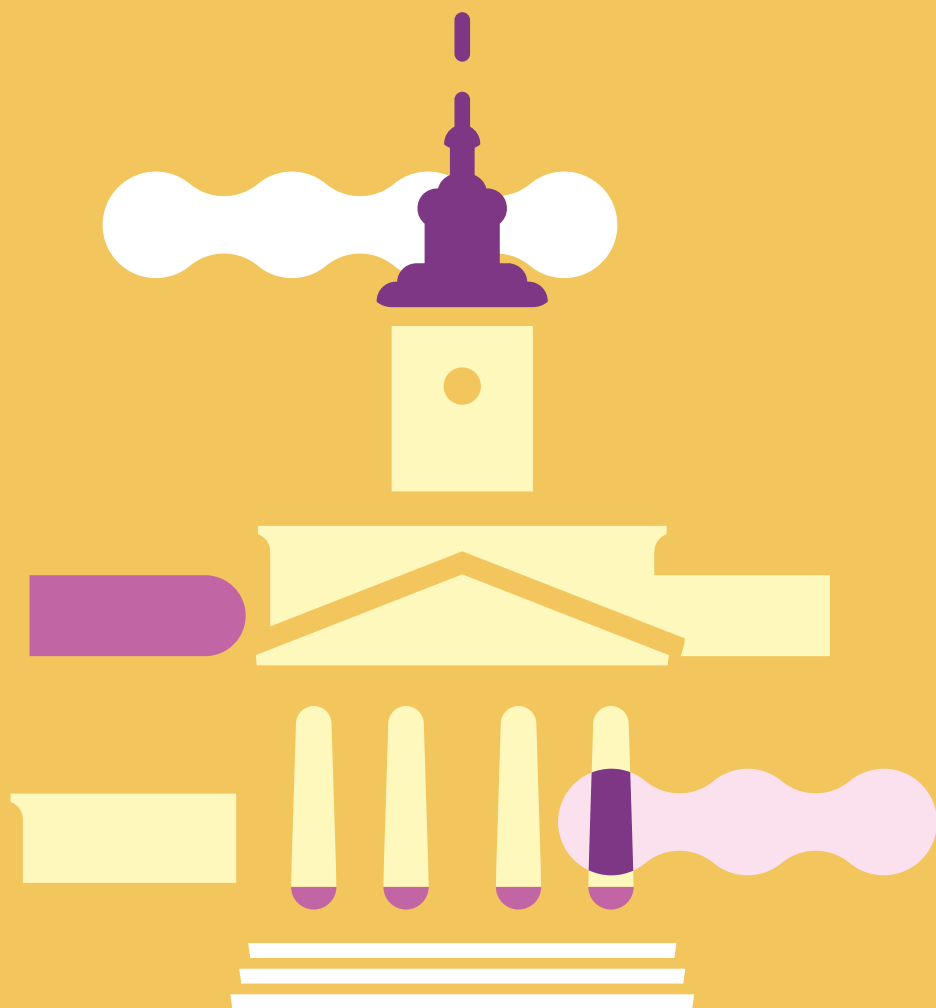


Inwestycje przy zabytku

PORADNIK DLA SAMORZĄDÓW



Inwestycje przy zabytku

Inwestycje przy zabytku

PORADNIK DLA SAMORZĄDÓW

Małgorzata Gmiter



Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków
Warszawa 2024

Spis treści

Wstęp 7

- 1 Jakie przepisy prawa regulują kwestie ochrony zabytków w Polsce 11
- 2 Definicje 27
- 3 Jakie są teoretyczne zasady ochrony zabytków 45
- 4 Kto odpowiada za ochronę zabytków w Polsce i jakie ma uprawnienia 57
- 5 Jakie są formy ochrony prawnej zabytków i jak się je tworzy 69
- 6 Co to jest ewidencja zabytków 145
- 7 Jakie są prawa właścicieli zabytków 159
- 8 Na czym polega opieka nad zabytkami 175
- 9 Jak przebiega wykonywanie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytku 189
- 10 Jak uzyskać pozwolenie na usuwanie drzew i krzewów na terenach wpisanych do rejestru zabytków 245
- 11 Jakie są uwarunkowania procedury zamówień publicznych w przypadku prac i robót przy zabytkach 257

- 12 Jakie kwalifikacje powinny mieć osoby kierujące badaniami, pracami, robotami lub wykonujące samodzielnie te działania przy zabytkach 263
 - 13 Jakie przepisy prawa budowlanego dotyczą robót budowlanych przy zabytkach 271
 - 14 Jakie są kompetencje organów ochrony zabytków wynikające z innych ustaw 277
 - 15 Jak przebiega kontrola zabytku 283
 - 16 Jakie nakazy może wydać organ ochrony zabytków 287
 - 17 Jak przebiega egzekucja administracyjna wydanych nakazów 295
 - 18 Jakie są warunki wykonania zastępczego robót budowlanych 299
 - 19 Na czym polega czasowe zajęcie zabytku 301
 - 20 Jak przebiega proces przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa 305
 - 21 Jakie przepisy karne dotyczą działań przy zabytkach 309
- Bibliografia 317

Wstęp

Truizmem jest stwierdzenie, że opiekowanie się zabytkami, szczególnie nieruchomymi, wymaga najczęściej większego nakładu sił i środków niż w przypadku innych obiektów, przede wszystkim budowlanych. Sytuacji nie ułatwia obowiązujący obecnie w Polsce system ochrony prawnej zabytków, któremu daleko do przejrzystości i spójności. Nic dziwnego, że użytkownicy tego typu obiektów mają różne obawy i uprzedzenia, związane przede wszystkim z koniecznością przedzierania się przez gąszcz pozornie skomplikowanych procedur i specjalnych wymagań. Celem niniejszego poradnika jest przedstawienie praktycznych informacji i wskazówek dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi, przeznaczonych głównie dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym zawartość publikacji ograniczyłam wyłącznie do zagadnień, które mogą być przydatne dla wspomnianych odbiorców. Jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony – jako właściciele lub użytkownicy zabytków – potrzebują informacji o swoich prawach i obowiązkach, a z drugiej strony – jako organy wykonujące zadania dotyczące ochrony zabytków użytkowanych przez innych członków wspólnoty samorządowej, którzy zamieszkują na jej terytorium – powinny dobrze znać zakres działania tych organów.

Treści, które prezentuję w niniejszym poradniku, oparłam na swoim 40-letnim doświadczeniu zawodowym, polegającym przede wszystkim na praktycznym stosowaniu przepisów prawa w odniesieniu do zabytków, w trakcie pracy w instytucjach zajmujących się

tą problematyką. W Ministerstwie Kultury i Sztuki oraz w Urzędzie Generalnego Konserwatora Zabytków miałam możliwość uczestniczenia m.in. w tworzeniu treści obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz przepisów innych ustaw dotyczących ochrony zabytków, takich jak: prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie przyrody i ustawa o gospodarce nieruchomościami. To doświadczenie, a także przygotowywanie przez wiele lat orzeczeń administracyjnych i skarg do sądów administracyjnych, przy stałej współpracy i szkoleniach pod okiem doświadczonych prawników, teoretyczne i praktyczne poznawanie metod i technik konserwacji zabytków, oględziny wielu obiektów zabytkowych oraz liczne kontakty z właścicielami zabytków i z urzędnikami różnych organów, upoważniają mnie do stwierdzenia, że zaproponowany przeze mnie zakres tematyczny poradnika jest bardzo potrzebny, a sposób jego przedstawienia w zwięzły i możliwie najprostszy sposób odpowiada oczekiwaniom Czytelników.

W poradniku skupiłam się głównie na problematyce dotyczącej zabytków nieruchomych, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego najczęściej są właścicielami i posiadaczami tej grupy zabytków, a także w większości realizują zadania organów ochrony zabytków związane z tymi obiektami. W związku z tym zrezygnowałam z szerszego omawiania całego systemu prawa w Polsce oraz aktów prawa Unii Europejskiej czy dokumentów organizacji międzynarodowych, mających charakter ogólny, mało przydatny dla realizacji bieżących zadań wspólnot samorządowych. W odniesieniu do prawa międzynarodowego przytoczyłam krótko treść kilku wybranych konwencji ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Wyboru konwencji dokonałam przede wszystkim według kryterium obowiązków, które nakładają m.in. na jednostki samorządu terytorialnego¹. Przy przytaczaniu tych przepisów unikałam powtarzania regulacji zapisanych w polskiej ustawie o ochronie

1 Inne konwencje i teksty doktrynalne dotyczące problematyki ochrony dziedzictwa kulturowego dostępne są na stronach internetowych: www.icomos.org, zakładka: *Zasoby*; www.unesco.pl/kultura (dostęp 2.12.2023 r.) i w publikacji pt. *Vademecum konserwatora zabytków. Międzynarodowe Normy Ochrony Dziedzictwa Kultury (edycja 2015)*, wybór i oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015.

zabytków i opiece nad zabytkami. Wyjątkiem w tej grupie jest konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, która wprawdzie nie daje żadnych kompetencji ani uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego, ale istotnie poszerza wiedzę na temat metod ochrony zabytków archeologicznych, co można wykorzystać dla celów edukacyjnych i popularyzatorskich realizowanych przez te jednostki.

Zgodnie ze wspomnianą zasadą zwięzłości poradnika zrezygnowałam z cytowania dużej liczby orzeczeń sądów administracyjnych, tym bardziej że nierzadko są one sprzeczne ze sobą. Podkreślam jednak, że Czytelnik ma możliwość skorzystania z internetowej bazy orzeczeń tych sądów na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Treść publikacji poprowadzona jest na zasadzie od ogółu do szczegółu. W początkowej części zawiera omówienie podstawowych definicji i teoretycznych zasad ochrony zabytków (rozdziały 2. *Definicje* i 3. *Jakie są teoretyczne zasady ochrony zabytków*), a także wymienia organy administracji, które odpowiadają za ochronę prawną zabytków i przedstawia formy tej ochrony (rozdziały: 4. *Kto odpowiada za ochronę zabytków w Polsce i jakie ma uprawnienia* i 5. *Jakie są formy ochrony prawnej zabytków i jak się je tworzy*). Szczególnie dużo uwagi poświęciłam tematyce formułowania ustaleń planu miejscowego dotyczących ochrony zabytków, ponieważ uważam takie ustalenia za najbardziej skuteczną i możliwą do jak najszerszego stosowania formę tej ochrony. W dalszej części poradnika można się zapoznać z prawami właścicieli zabytków (rozdział 7. *Jakie są prawa właścicieli zabytków*). Następnie Czytelnik znajdzie opisy sposobu przygotowania różnych działań przy zabytkach, w szczególności prac konserwatorskich i restauratorskich oraz robót budowlanych, a także usuwania drzew i krzewów (rozdziały: 9. *Jak przebiega wykonywanie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytku* i 10. *Jak uzyskać pozwolenie na usuwanie drzew i krzewów na terenach zabytkowych*). W końcowej części znalazły się m.in. informacje na temat sprawowania nadzoru nad zabytkami przez organy ochrony zabytków (rozdziały: 15. *Jak przebiega kontrola zabytku*; 16. *Jakie nakazy może wydać organ ochrony zabytków* i 17. *Jak przebiega egzekucja administracyjna*

wydanych nakazów). Przy opisywaniu niektórych procedur poku-
siłam się o własne komentarze, wskazujące na niespójność prze-
pisów prawnych oraz nieprecyzyjne sformułowania, które mogą
rodzić trudności podczas ich stosowania. Komentarze te mają na
celu zwrócenie Czytelnikowi uwagi na konieczność ostrożnego
i rozważnego stosowania tych przepisów oraz zasygnalizowanie
potrzeby ich zmiany.

1

**Jakie przepisy prawa
regulują kwestie ochrony
zabytków w Polsce**

1.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Zanim przejdę do omawiania rozmaitych zagadnień ułatwiających poruszanie się w gąszczu specjalistycznych definicji i na pozór zagmatwanych procedur, muszę przedstawić tło teoretyczne, czyli garść ogólnych przepisów, które ustalają zasadnicze ramy całej problematyki ochrony zabytków i opieki nad nimi. Jak zaznaczyłam we wstępie, nie ma tutaj miejsca na omawianie całego systemu prawa w Polsce. Na początek trzeba wiedzieć, że ochronę i opiekę nad zabytkami w Polsce realizuje się zasadniczo na podstawie jednej ustawy, która w całości jest poświęcona problematyce ochrony i opieki nad zabytkami, rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy oraz innych ustaw i rozporządzeń regulujących tylko niektóre kwestie ochrony zabytków i opieki nad nimi. Do tego zestawu należy dodać także kilka wybranych konwencji międzynarodowych.

Najważniejszym aktem prawa polskiego jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami², która weszła w życie 17 listopada 2003 roku. Szczególnie przydatne i ważne kwestie, które można znaleźć w tym akcie, dotyczą:

- a. definicji pojęć w nim użytych;
- b. rozróżnienia pojęcia ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- c. form i sposobów ochrony zabytków;
- d. zagospodarowania zabytków, prowadzenia przy nich badań, prac i robót oraz podejmowania innych działań;
- e. nadzoru konserwatorskiego;
- f. zasad finansowania opieki nad zabytkami;
- g. kar za przestępstwa i wykroczenia przeciw zabytkom.

Przepisy innych ustaw i rozporządzeń, szczególnie dotyczące prowadzenia inwestycji przy zabytkach, zostaną przywołane i omówione w dalszych częściach niniejszego poradnika.

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm (dalej: u.o.z.o.z.).

1.2. Konwencje międzynarodowe

Istnieją również przepisy prawa międzynarodowego regulujące sprawy ochrony zabytków, a zawarte w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, które stanowią istotną część wewnętrznego porządku prawnego w Polsce. Są to następujące akty:

- a. Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego przyjęte na Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) i podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r.³;
- b. Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego opracowana na Konferencji Generalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w Paryżu w dniach od 17 października do 21 listopada 1972 r.⁴;
- c. Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona przez państwa członkowskie Rady Europy w Grenadzie 3 października 1985 r.⁵;
- d. Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (jako poprawiona i uzupełniona Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego, podpisana w Londynie dnia 6 maja 1969 r.) sporządzona przez państwa członkowskie Rady Europy i inne Państwa Strony Europejskiej Konwencji Kulturalnej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r.⁶;
- e. Europejska konwencja krajobrazowa przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy we Florencji w dniu 20 października 2000 r.⁷;
- f. Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego przyjęta na Konferencji Generalnej Organizacji Narodów

3 Ratyfikacja Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212 z załącznikiem.

4 Ratyfikacja Dz. U. z 1976 r. nr 32, poz. 190 i 191.

5 Ratyfikacja Dz. U. z 2012 r. nr 210.

6 Ratyfikacja Dz. U. z 1996 r. nr 120, poz. 564.

7 Ratyfikacja Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98.

Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w Paryżu w dniu 2 listopada 2001 r.⁸

1.2.1. Konwencja haska

Przytoczyłam najważniejsze ustalenia tej konwencji ze względu na zawarty w niej obowiązek stron „przygotowania już w czasie pokoju opieki nad dobrami kulturalnymi położonymi na ich własnym terytorium wobec dających się przewidzieć następstw konfliktu zbrojnego”⁹. Treść konwencji haskiej powinna być znana jednostkom i organom administracji publicznej, które są zobowiązane do realizacji zadań z niej wynikających z uwagi na następujące uwarunkowania:

- zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ma obowiązek opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynowania realizacji zadań, których celem jest zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych;
- w par. 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 roku w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁰ określono, że organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych planuje się w jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na poszczególnych stopniach administracji w następujących dokumentach: w planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej, gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym planie ochrony zabytków¹¹;

8 Ratyfikacja Dz. U. z 2021 r. poz. 1303.

9 Art. 3 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołu o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (dalej: konwencja haska).

10 Dz. U. nr 212 poz. 2153.

11 Par. 3 ust. 1 rozporządzenia.

- w par. 1 ust. 4 pkt 2 omawianego rozporządzenia wskazano m.in. na obowiązek przygotowania i rozmieszczenia znaków konwencji haskiej;
- konwencja została wymieniona w art. 88 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w odniesieniu do wniosku o wpis zabytku do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną.

Najważniejsze wybrane ustalenia wspomnianej konwencji to:

- definicja dóbr kulturalnych z podziałem na:
 - a. dobra ruchome i nieruchome, które mają „wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu”;
 - b. gmachy przeznaczone do przechowywania lub wystawiania dóbr kulturalnych ruchomych;
 - c. ośrodki obejmujące znaczną ilość dóbr kulturalnych, zwane ośrodkami zabytkowymi¹²;
- zobowiązanie się stron do poszanowania dóbr kulturalnych położonych na ich własnym terytorium oraz na terytoriach innych stron przez powstrzymanie się od używania tych dóbr i ich bezpośredniego otoczenia oraz środków przeznaczonych do ich ochrony do celów, które – w przypadku konfliktu zbrojnego – mogłyby narazić te dobra na zniszczenie lub uszkodzenie, a także przez powstrzymanie się wobec nich od wszelkich aktów nieprzyjacielskich;
- zobowiązanie się stron do zakazania wszelkich aktów kradzieży, rabunku lub bezprawnego przywłaszczenia dóbr kulturalnych, a także wszelkich aktów wandalizmu wymierzonych przeciw nim oraz rekwizycji¹³;
- przyznanie dobru kulturalnemu ochrony specjalnej przez wpisanie go do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną¹⁴;
- ustalenie wzoru znaku rozpoznawczego ułatwiającego identyfikację dóbr kulturalnych. Znakiem tym jest tarcza skierowana

12 Art. 1 konwencji haskiej.

13 Art. 4 ust. 1 i 3 konwencji haskiej.

14 Art. 8 ust. 6 konwencji haskiej.

ostrzem w dół, podzielona wzdłuż przekątnych na cztery pola, dwa błękitne i dwa białe (błękitny kwadrat, którego jeden z kątów tworzy ostrze tarczy, nad nim błękitny trójkąt, ograniczone po bokach białymi trójkątami)¹⁵.

1.2.2. Konwencja UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego

Znajomość zasadniczych ustaleń konwencji m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego jest konieczna ze względu na następujące uwarunkowania:

- konwencja jest wymieniona w art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym na jej podstawie pomnik historii może być wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa;
- w Polsce obecnie znajduje się 15 obiektów i zespołów dziedzictwa kulturalnego wpisanych na wspomnianą listę, a ich opiekunowie mają określone obowiązki, które wynikają z wytycznych operacyjnych do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa, opracowanych przez Międzyrządowy Komitet Ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO i okresowo aktualizowanych¹⁶;
- obiekty i zespoły wpisane na tę listę wymieniane są m.in. w regionalnych programach operacyjnych poszczególnych województw oraz innych dokumentach planistycznych.

Ustalenia konwencji stanowią uzupełnienie i rozszerzenie treści ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

15 Art. 16 konwencji haskiej.

16 Szerzej ta tematyka jest opisana w publikacji pt. *Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa 2015.

Najważniejsze wybrane ustalenia omawianej konwencji:

- definicja dziedzictwa kulturalnego obejmuje:
 - a. zabytki mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki,
 - b. zespoły budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swoją architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową, powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki,
 - c. miejsca zabytkowe mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego¹⁷;
- zobowiązanie się stron do ochrony tego dziedzictwa i utworzenie przez Komitet Dziedzictwa Światowego listy dziedzictwa światowego, czyli wykazu dóbr dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, mających wyjątkową, powszechną wartość¹⁸;
- utworzenie przez Komitet Dziedzictwa Światowego listy dziedzictwa światowego w niebezpieczeństwie, czyli wykazu dóbr znajdujących się na liście dziedzictwa światowego, dla których ocalenia konieczne jest podjęcie wielkich robót i co do których wniesiono prośbę o pomoc¹⁹;
- możliwość składania przez strony do Komitetu Dziedzictwa Światowego wniosków o pomoc międzynarodową dla dóbr dziedzictwa znajdujących się na ich terytorium i wpisanych lub zasługujących na wpisanie na wyżej wymienione listy. Przedmiotem tych wniosków mogą być ochrona, konserwacja, rewaloryzacja i ożywianie lub odtwarzanie tych dóbr oraz identyfikacja dziedzictwa, jeżeli wstępne badania potwierdziły celowość prowadzenia dalszych badań²⁰.

Warto podkreślić, że na Liście Światowego Dziedzictwa mogą się znajdować wyłącznie obiekty autentyczne, które prezentują oryginalną, historyczną substancję. W tym miejscu od razu nasuwa

17 Art. 1 konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (dalej: konwencja UNESCO).

18 Art. 11 ust. 2 konwencji UNESCO.

19 Art. 11 ust. 4 konwencji UNESCO.

20 Art. 13 ust. 1 i 2 konwencji UNESCO.

się pytanie: a co z wpisem na Listę Światowego Dziedzictwa Starego Miasta w Warszawie? Tak, ten wpis z 1980 roku budzi wątpliwości. Wyjaśniam zatem, że w tym jedynym przypadku Komitet Dziedzictwa Światowego uczynił wyjątek. Wpis Starego Miasta w Warszawie jako zespołu miejskiego, w większości nieautentycznego, został dokonany wyłącznie jako przykład wzorcowej, profesjonalnej, opartej na analizie naukowej odbudowy zespołu miejskiego po zniszczeniach II wojny światowej, a także jako wyraz niezłomnej woli narodu, który postanowił przywrócić niezwykle ważną dla niego część historycznego dziedzictwa. Był to przykład jednostkowy, którego nigdy więcej nie powtórzono.

1.2.3. Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy

Przedstawiam podstawowe ustalenia tej konwencji, ponieważ są one ważne dla uświadomienia zarówno właścicielom zabytków, jak i organom administracji publicznej ogromnego znaczenia dziedzictwa architektonicznego jako bezcennego świadectwa naszej przeszłości i wspólnego dziedzictwa wszystkich Europejczyków. W konwencji sformułowano też konkretne obowiązki dotyczące ochrony tego dziedzictwa, istotne szczególnie dla jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do prowadzenia polityki planowania przestrzennego.

Najważniejsze wybrane ustalenia konwencji to:

- definicja dziedzictwa architektonicznego, która obejmuje:
 - a. zabytki: budowle i obiekty wyróżniające się szczególną wartością historyczną, archeologiczną, artystyczną, naukową, społeczną lub techniczną, z ich częściami składowymi i wyposażeniem,
 - b. zespoły budynków: jednolite zespoły zabudowy miejskiej lub wiejskiej o szczególnej wartości historycznej, archeologicznej, artystycznej, naukowej, społecznej lub technicznej, tworzące określoną jednostkę urbanistyczną,
 - c. tereny: dzieła stworzone wspólnie przez człowieka i naturę, stanowiące obszary częściowo zabudowane, tworzące

jednostkę urbanistyczną mającą szczególną wartość historyczną, archeologiczną, artystyczną, naukową, społeczną lub techniczną²¹;

- zobowiązanie się stron do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia szkodliwych skutków zanieczyszczenia środowiska dla zachowania tego dziedzictwa²²;
- zobowiązanie się stron do przyjęcia **zintegrowanej** polityki ochrony zabytków, traktującej ochronę dziedzictwa architektonicznego jako **istotny** cel planowania przestrzennego i zapewniającej uwzględnianie tego wymogu zarówno na etapie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu pozwoleń na podejmowanie prac, wspierającej programy restaurowania i zachowania dziedzictwa, umożliwiającej w procesie planowania przestrzennego zachowanie i wykorzystanie niektórych budynków niepodlegających ochronie, ale mających znaczenie dla lokalnego środowiska, a także stwarzającej warunki do kultywowania umiejętności i stosowania tradycyjnych materiałów;
- zobowiązanie się stron do wykorzystania i adaptacji chronionego dziedzictwa do potrzeb współczesnych²³;
- zobowiązanie się stron do popierania szkolenia w zawodach i rzemiosłach związanych z ochroną dziedzictwa architektonicznego²⁴.

Moim zdaniem dla organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków i politykę planowania przestrzennego w Polsce najbardziej znaczącym ustaleniem konwencji jest obowiązek przyjęcia zintegrowanej polityki ochrony zabytków, która m.in. traktuje ochronę dziedzictwa architektonicznego jako istotny cel planowania przestrzennego. Ten postulat nie znajduje pełnego odzwierciedlenia

21 Art. 1 konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy (dalej: konwencja o.d.a.).

22 Art. 7 i 8 konwencji o.d.a.

23 Art. 10 i 11 konwencji o.d.a.

24 Art. 16 konwencji o.d.a.

w polskich przepisach prawa dotyczących tej problematyki²⁵. Treść konwencji stanowi zatem uzupełnienie i rozszerzenie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dokumencie zwrócono także uwagę na potrzebę ochrony terenów stanowiących dzieła stworzone wspólnie przez człowieka i naturę, określanych obecnie jako krajobrazy kulturowe.

1.2.4. Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego

Przedstawienie najważniejszych ustaleń tej konwencji uważam za konieczne z uwagi na to, że jednostki samorządu terytorialnego mają określone obowiązki dotyczące ochrony dziedzictwa archeologicznego, zarówno jako właściciele i posiadacze zabytków, jak i działając jak organy wykonujące zadania ustawowe, o których będzie mowa poniżej²⁶. Konwencja zawiera uzupełnienie i rozszerzenie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przede wszystkim opisuje szerzej i bardziej przejrzyste pojęcie dziedzictwa archeologicznego, określa podstawowe zasady wykonywania badań archeologicznych, a także ustala obowiązki dotyczące ochrony tego dziedzictwa, w tym, co jest szczególnie ważne dla jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek uwzględniania problematyki ochrony dziedzictwa archeologicznego w planowaniu przestrzennym.

25 Zob. art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 13b pkt 3j i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm. dalej: u.p.z.p.).

26 Art. 32 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 33 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z.

Najważniejsze wybrane ustalenia konwencji to:

- definicja: dziedzictwo archeologiczne obejmuje struktury, konstrukcje, zespoły budowlane, eksploatowane tereny, przedmioty, zabytki innego rodzaju, jak też ich otoczenie znajdujące się na ziemi lub pod wodą²⁷;
- zobowiązanie się stron do stworzenia systemu prawnego dla ochrony dziedzictwa archeologicznego, który uwzględni m.in.:
 - a. opracowanie inwentarza dziedzictwa archeologicznego, klasyfikację chronionych zabytków i stref,
 - b. utworzenie archeologicznych rezerwatów, nawet gdy nie ma tam widocznych pozostałości na powierzchni lub pod wodą,
 - c. ustalenie obowiązku zgłaszania przez znalazcę uprawnionym organom przypadkowego odkrycia przedmiotów należących do dziedzictwa archeologicznego i udostępnianie ich do przeprowadzenia badań²⁸;
- zobowiązanie się stron do stosowania środków fizycznej ochrony dziedzictwa archeologicznego przez zapewnienie:
 - a. nabycia lub ochrony przez organy państwowe terenów mających stanowić rezerwat archeologiczny,
 - b. konserwacji i zachowania dziedzictwa archeologicznego, jeżeli jest to możliwe na miejscu,
 - c. zorganizowania odpowiednich miejsc przechowywania pozostałości archeologicznych przeniesionych z ich pierwotnego miejsca²⁹;
- zobowiązanie się stron do zapewnienia archeologom udziału w tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego i umożliwienia współpracy pomiędzy archeologami i twórcami tych planów w zakresie ewentualnych zmian planów, które miałyby niekorzystny wpływ na zachowanie dziedzictwa

27 Art. 1 ust. 3 europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (dalej: konwencja o.d.arch.).

28 Art. 2 konwencji o.d.arch. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określono taki obowiązek, ale z zastrzeżeniem, że zabytki archeologiczne są własnością państwa.

29 Art. 4 konwencji o.d.arch.

archeologicznego, oraz stworzenia warunków do odpowiednich badań archeologicznych;

- zobowiązanie się stron do uwzględniania stanowisk archeologicznych i ich otoczenia przy ocenie wpływu na środowisko i wydawaniu odpowiednich decyzji w tym zakresie;
- zobowiązanie się stron do zapobiegania niedozwolonemu obiegowi przedmiotów dziedzictwa archeologicznego m.in. poprzez:
 - a. organizowanie wymiany informacji pomiędzy odpowiednimi organami państwowymi i instytucjami naukowymi o każdym zidentyfikowanym nielegalnym wykopalisku,
 - b. udostępnienie tekstu niniejszej konwencji muzeom i podobnym instytucjom nabywającym przedmioty poza kontrolą państwa,
 - c. prowadzenie edukacji, kontroli, współpracy i wymiany informacji w celu ograniczenia bezprawnego obiegu przedmiotów dziedzictwa archeologicznego³⁰.

1.2.5. Europejska Konwencja Krajobrazowa

Przytoczenie niektórych zapisów tej konwencji uważam za potrzebne, ponieważ dotyczy ona krajobrazu kulturowego, który jest jednym z rodzajów zabytków, wymienionym w art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Świadczy o tym definicja krajobrazu zawarta w konwencji, zbieżna niemal w całości z definicją krajobrazu kulturowego określoną w art. 3 pkt 14 wspomnianej ustawy. Krajobraz kulturowy jest specyficznym rodzajem zabytku, nie tylko ze względu na jego dużą rozległość, lecz także ze względu na połączenie w nim elementów przyrodniczych, ukształtowanych w sposób naturalny i wytworów człowieka. Konwencja zawiera informacje uzupełniające i poszerzające ustalenia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

30 Art. 10 konwencji o.d.arch.

Najważniejsze wybrane ustalenia omawianej konwencji to:

- definicja krajobrazu: obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich³¹;
- zobowiązanie się stron do :
 - a. prawnego uznania krajobrazów za istotny komponent otoczenia ludzi jako wyraz ich różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawę ich tożsamości,
 - b. ustanowienia i wdrożenia polityki mającej na celu ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie określonych działań,
 - c. ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem wyżej wymienionej polityki,
 - d. włączenia krajobrazu do polityki w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego, kultury, środowiska, rolnictwa, spraw społecznych i gospodarczych oraz innej polityki mającej bezpośredni lub pośredni wpływ na krajobraz³²;
- zobowiązanie się stron do wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i/lub planowanie krajobrazu³³;
- ustanowienie Nagrody Krajobrazowej Rady Europy jako wyróżnienia przyznawanego organom lokalnym i regionalnym lub ich grupom za stworzenie skutecznej i trwałej polityki lub środków mających na celu ochronę, gospodarowanie i/lub planowanie swojego krajobrazu, a także przyznawanego organizacjom pozarządowym za szczególne osiągnięcia w tym zakresie³⁴.

31 Art. 1 pkt a europejskiej konwencji krajobrazowej (dalej: konwencja krajobrazowa).

32 Art. 5 konwencji krajobrazowej.

33 Art. 6E konwencji krajobrazowej.

34 Art. 11 konwencji krajobrazowej.

1.2.6. Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego

Wprowadzie jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnych kompetencji w odniesieniu do podwodnego dziedzictwa kulturowego, ale dla informacji i edukacji przytaczam wybrane ustalenia tej konwencji, ponieważ jej treść uzupełnia i rozszerza ustalenia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Najważniejsze wybrane ustalenia konwencji to:

- definicje:
 - a. podwodne dziedzictwo kulturowe stanowią wszelkie ślady egzystencji ludzkiej mające charakter kulturowy, historyczny lub archeologiczny, które pozostawały lub pozostają całkowicie lub częściowo pod wodą, okresowo lub stale przez co najmniej sto lat. Mogą to być stanowiska, budowle, obiekty, artefakty oraz szczątki ludzkie, statki, samoloty, inne pojazdy lub ich części, ładunek lub inna zawartość wraz z ich kontekstem archeologicznym i przyrodniczym, a także przedmioty o charakterze prehistorycznym³⁵,
 - b. działania nakierowane na podwodne dziedzictwo kulturowe są to działania, których głównym obiektem jest podwodne dziedzictwo kulturowe i które mogą pośrednio lub bezpośrednio fizycznie naruszyć lub w inny sposób uszkodzić podwodne dziedzictwo kulturowe³⁶;
- wprowadzenie następujących zasad:
 - a. ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego przede wszystkim przez zachowanie go *in situ*,
 - b. zakazu komercyjnej eksploatacji podwodnego dziedzictwa kulturowego w celach handlowych, spekulacyjnych lub prowadzącej do jego nieodwracalnego rozproszenia,

35 Art. 1 ust. 1 pkt a konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego (dalej: konwencja o.p.d.k.).

36 Art. 1 ust. 6 konwencji o.p.d.k.

- c. wykorzystywania nieniszczących technik i metod badawczych w działaniach nakierowanych na podwodne dziedzictwo kulturowe zamiast wydobywania obiektów,
- d. unikania naruszania szczątków ludzkich i miejsc pamięci w trakcie działań nakierowanych na podwodne dziedzictwo kulturowe,
- e. wykonywania działań nakierowanych na podwodne dziedzictwo kulturowe wyłącznie pod kierunkiem i nadzorem wykwalifikowanego archeologa podwodnego³⁷.

37 Załącznik do konwencji o.p.d.k. – Zasady 1, 2, 4, 5 i 22.

2

Definicje

2.1. Co to jest zabytek

Wyjaśnienie pojęcia „zabytek” jest konieczne, ponieważ wśród osób, które nie specjalizują się w tej tematyce, panuje pełna dowolność w rozumieniu tego słowa. Trzeba jednak przedrzeć się przez jego warstwę znaczeniową, aby dobrze odczytać, z czym mamy do czynienia. Właścicielom i posiadaczom zabytku takie dogłębne rozpoznanie może się przydać, w sytuacji gdy ich rzecz ruchoma lub nieruchomość będzie objęta procedurą nadania jej ustawowej ochrony prawnej. Definicję określenia „zabytek” zawiera art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jest to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Z tej definicji wynika, że do przyznania obiektowi statusu zabytku wystarczy okoliczność posiadania przez niego określonych cech, a nie fakt objęcia go ochroną prawną.

W celu należytego zrozumienia pojęcia warto przeanalizować poszczególne kryteria opisujące to określenie. I tak kryterium wskazujące na wytworzenie zabytku przez człowieka lub na związek z jego działalnością oznacza, że zabytkiem nie może być np. naturalny twór przyrody, taki jak drzewo lub jaskinia. Natomiast z zabytkiem będziemy mieli do czynienia wówczas, kiedy z drzew człowiek stworzy kompozycję parkową, a jaskinię przekształci twórczo, czyniąc z niej swoją siedzibę. Kolejnym kryterium jest tzw. dawność obiektu, która powinna przedstawiać obraz życia ludzi w minionych czasach, czyli w przeszłości odległej od życia obecnych pokoleń. Jest to kryterium dość płynne, niedookreślone, pozostawione do uznania specjalistom, do których należy odpowiednie uzasadnienie, którą epokę historyczną uznano w danym przypadku za minioną. Praktyka wykazuje, że bardzo trudno jest udowodnić pochodzenie zabytku z epoki minionej, w sytuacji gdy

od jego powstania minęło niewiele lat, ale jest to możliwe. Dziełem epoki minionej nie może być obiekt wytworzony współcześnie, ale z zastosowaniem dawnych form i technik, ponieważ będzie to jedynie kopia pozbawiona autentyzmu historycznej substancji. Kryteria posiadania przez obiekt zabytkowy wartości historycznej, artystycznej lub naukowej są dosyć oczywiste. Zabytek nie musi mieć tych trzech mierników, wystarczy tylko jeden, aby nadać mu cechę zabytku, chociaż najczęściej zdarza się, że wartość artystyczna zabytku wiąże się ściśle z jego wartością historyczną³⁸.

Kryterium wartości historycznej należy wyjaśnić nieco szerzej. Przy jej określaniu łatwo można wpaść w pułapkę oczywistej konstatacji, że każdy dawny obiekt jest dokumentem historii, a zatem jego odległy czas powstania automatycznie nadaje mu wartość historyczną. Nie można zgodzić się z takim poglądem. Wartość historyczna zabytku polega bowiem na jego roli jako nośnika informacji o szczególnym zdarzeniu historycznym, mającym istotne znaczenie dla zachowania tożsamości większej grupy społecznej (narodu, grupy etnicznej lub wyznaniowej itp.). Zagadnienie to można przeanalizować na autentycznych przykładach, które pokazują błędną metodę oceniania wartości historycznej przy obejmowaniu zabytku ochroną prawną:

- za wartość historyczną budynku uznano to, że w jego pobliżu toczyły się walki w czasie II wojny światowej,
- za wartość historyczną alei drzew uznano fakt, że spacerował tamtędy znany pisarz.

Na czym polegają błędy w powyższych przykładach? Sam budynek nie przynosi współczesnym pokoleniom informacji o tym, że w tym miejscu walczone w czasie II wojny światowej. Znajomość tego faktu uzyskano z innych źródeł i nie jest to, z oczywistych względów, wiadomość o szczególnym znaczeniu dla dziejów II wojny

38 Obszerne rozważania na temat kryteriów uznania obiektu za zabytek zawiera artykuł M. T. Witwickiego pt. *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 77–98.

światowej. Podobnie aleja drzew nie przedstawia informacji o życiu i twórczości pisarza, tak jak przedstawia to np. jego dom.

Jak zatem prawidłowo ocenić wartość historyczną zabytku? Przykładem mogą być obiekty, które same w sobie stanowią źródła historyczne. Może to być zamek będący siedzibą władców kraju. Niesie on informacje o wyglądzie takiej siedziby i sposobie życia jej mieszkańców. Dawna fabryka prezentuje informacje o jednym z ważnych etapów rozwoju przemysłu, o przebiegu historycznych procesów produkcyjnych oraz o sposobie budowania i wyglądzie takich obiektów. Ten przykładowy zakład produkcyjny może też mieć wartość naukową, jeżeli będzie przynosił wiedzę o dawnych technologiach i urządzeniach technicznych.

W odniesieniu do oceny wartości artystycznej zabytku konieczne jest zwrócenie uwagi szczególnie na jego wyróżniające się cechy jako dzieła twórczego, oryginalnego, być może prekursorskiego lub świadczącego o prądach artystycznych epoki, w której powstał, jako dzieła o nieprzeciętnych walorach estetycznych, nie tylko w kategorii piękna, lecz także w kategorii brzydoty, wywołujących odpowiednie emocje u widzów.

Na zakończenie tych rozważań trzeba szczególnie podkreślić, że zabytki powinny być oceniane w szerszym kontekście, przede wszystkim poprzez porównanie ich z innymi podobnymi obiektami, np. o tej samej funkcji, podobnym czasie powstania, stylu, wyglądzie czy związku z tym samym wydarzeniem historycznym. Dopiero takie porównanie pozwoli na obiektywne i przekonujące przyznanie zabytkowi wartości ponadprzeciętnych.

I tu dochodzimy do najważniejszego kryterium zabytku, czyli do jego znaczenia dla tzw. interesu społecznego. W przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie ma definicji interesu społecznego. Intuicyjnie wszyscy rozumiemy to określenie, ale niełatwo je zwięźle sprecyzować. Można ewentualnie posłużyć się, przez analogię, definicją pojęcia „interes publiczny” zawartego w art. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym³⁹. Parafrazując to pojęcie, należy przyjąć, że: interes publiczny to uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z ochroną zabytków. Odwołajmy się znowu do przykładu. Otóż jeżeli ktoś posiada w domu piękny, stary zegar, to jeszcze nie znaczy, że sprzęt ten jest zabytkiem. Będzie on miał znaczenie jedynie dla jego posiadacza. Natomiast jeżeli okaże się, że zegar został wykonany przez wybitnego, bardzo znanego rzemieślnika i jest rzadkim okazem jego twórczości, a ponadto należał do postaci znaczącej w historii kraju, to krąg osób, dla których ten zegar będzie miał znaczenie, bardzo się poszerzy. W takim przypadku zachowanie zabytku może być ważne dla całego społeczeństwa jako świadectwo jednego z etapów rozwoju rzemiosła i sztuki oraz sposobu życia ludzi w danej epoce historycznej.

Na zakończenie powyższych wywodów przypominam nieobowiązujące już od dawna pojęcie klas zabytków, które jeszcze od czasu do czasu jest przywoływane, szczególnie w publikacjach prasowych i przewodnikach turystycznych. Klasyfikację zabytków nieruchomych wprowadzono w Polsce na mocy instrukcji Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków z 1961 roku oraz pisma okólnego nr 14 z 1963 roku w sprawie określenia grup weryfikacyjnych zabytków nieruchomych wpisywanych do rejestru. Były to zarządzenia wewnętrzne, niemające mocy przepisów prawa. Na podstawie tych dokumentów wprowadzono pięciostopniową klasyfikację obiektów zabytkowych. Z klasyfikacji tej ostatecznie zrezygnowano ok. 1978 roku, dlatego też nie należy obecnie posługiwać się tym pojęciem.

39 Zgodnie z tym przepisem przez pojęcie „interes publiczny” należy rozumieć „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”.

2.2. Czym się różni ochrona zabytków od opieki nad zabytkami

No właśnie, w jakim celu istnieje ten rozdział? Taki dualizm w ustawie stworzono po to, aby podzielić odpowiedzialność za zachowanie zabytków na dwie grupy: na organy administracji publicznej oraz na właścicieli lub posiadaczy zabytków. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują funkcje obu tych grup, a zatem uważam za konieczne przedstawienie zadań dotyczących zarówno ochrony zabytków, jak i opieki nad nimi.

Ochrona zabytków należy do obowiązków organów administracji publicznej, które powinny podejmować następujące działania:

1. zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
2. zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
3. udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
4. przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
5. kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
6. uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska⁴⁰.

Natomiast opieka nad zabytkiem jest obowiązkiem jego właściciela lub posiadacza i polega przede wszystkim na zapewnieniu warunków do:

1. naukowego badania i dokumentowania zabytku;
2. prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;

40 Art. 4 u.o.z.o.z.

3. zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
4. korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
5. popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury⁴¹.

2.3. Czym się różnią prace konserwatorskie od prac restauratorskich

Zrozumienie tych dwóch pojęć jest niezwykle ważne, ponieważ różnią się one zakresem i skutkami, które wywołują. Skutki te mają bardzo duże znaczenie dla zachowania wartości zabytku. Definicje prac konserwatorskich i restauratorskich powstały jeszcze w XIX wieku, kiedy to tworzyła się nowa dyscyplina naukowa, jaką jest ochrona i konserwacja zabytków. W świadomości środowiska konserwatorów europejskich utrwaliła je przede wszystkim Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych – Postanowienia uchwały II Międzynarodowego Kongresu Architektów i Techników Zabytków w Wenecji w 1964 roku, zwana kartą wenecką. Nie jest ona przepisem prawa, ale dokumentem doktrynalnym, ustalającym merytoryczne podstawy postępowania w procesie konserwacji zabytków⁴². Zgodnie z jej zapisami konserwacja zabytków oznacza obowiązek ciągłości ich należytego utrzymania. Na tej bazie sformułowano treść definicji prac konserwatorskich w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

prace konserwatorskie to działania mające na celu zabezpieczenie i utwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań.

W karcie weneckiej zdefiniowano też określenie prac restauratorskich, stwierdzając, że mają one na celu zachowanie i ujawnienie

41 Art. 5 u.o.z.o.z.

42 Treść karty weneckiej dostępna w: *Vademecum konserwatora zabytków...*, dz. cyt., s. 41–44.

estetycznej i historycznej wartości zabytku. Prace restauratorskie powinny się odbywać z poszanowaniem dawnej substancji zabytku i elementów stanowiących autentyczne dokumenty przeszłości. Jednakże restauracja nie może się opierać na domyśle, lecz na dobrze udokumentowanym obrazie pierwotnego stanu zabytku. Pojęcie to znalazło również swoje rozwinięcie w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

prace restauratorskie są to działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań.

Z powyższego zestawienia treści obu pojęć wynika zasadnicza różnica. Na czym ona polega? Prace konserwatorskie powinny być bieżącym działaniem przy zabytku, ciągłym utrzymywaniem w odpowiednim stanie jego materialnej substancji i zabezpieczaniem jej przed zniszczeniem. W tego rodzaju działaniach nie wykonuje się uzupełnień lub przywracania pierwotnego wyglądu zabytku. Inaczej jest w przypadku prac restauratorskich, które są znacznie szersze niż zabiegi konserwatorskie. Podczas prac restauratorskich stosuje się takie metody, które pozwolą w maksymalnym stopniu odtworzyć pierwotny wygląd zabytku, uwydatniając jego największe wartości. Przy wykonywaniu tych prac dopuszcza się stosowanie częściowej rekonstrukcji elementów nieistniejących, lecz tylko na podstawie wiarygodnych źródeł, którymi mogą być dawne zdjęcia obiektu, rysunki inwentaryzacyjne lub szczegółowe opisy. Podkreślam z całą mocą, że doktryna konserwatorska nie dopuszcza całkowitej rekonstrukcji zabytków jako metody ich konserwacji. Obiekt całkowicie zrekonstruowany lub – zgodnie z określeniem zawartym w prawie budowlanym – odbudowany nie będzie już obiektem zabytkowym, ponieważ nie będzie stworzony z oryginalnego, historycznego materiału.

2.4. Co to jest układ urbanistyczny lub układ ruralistyczny

Te sformułowania oznaczają układ miejski i wiejski (łac. *urbanus* – miejski; *ruralis* – wiejski). Według definicji zawartej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest to przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg. Ta definicja jest jednak niepełna, ponieważ brakuje w niej takich elementów układu, jak: obiekty budowlane (inne niż budynki), mała architektura, urządzenia techniczne i infrastruktury oraz nawarstwienia archeologiczne. Nasuwa się zatem pytanie, czy w takim układzie mają znaczenie np. historyczne mosty, pompy wodne, kanały, sadzawki i rzeki, fontanny, latarnie, nawierzchnie ulic i placów oraz podziemne relikty dawnej zabudowy. Na pewno tak, chociaż nie wymieniono ich w definicji. Poza tym istnieje wątpliwość, co konkretnie należy chronić w tego typu układach. Czy np. współczesne budynki lub dawne, ale substandardowe obiekty (komórki i baraki) też są chronione? Jak należy rozumieć słowo „układ”? Czy oznacza on jedynie kompozycję płaskich figur, czy też kompozycję brył w przestrzeni? Odpowiedzi na te pytania pozostawiono do rozstrzygnięcia przez specjalistów, dlatego też w każdym przypadku, kiedy zaistnieje potrzeba ochrony takiego układu, wojewódzki konserwator zabytków musi zdefiniować elementy przeznaczone do ochrony. Na ogół jednak układy urbanistyczne lub ruralistyczne obejmowane są ochroną w całości, wraz ze wszystkimi ich składnikami, w granicach historycznych, również jako tzw. dzielnica staromiejska we współczesnym mieście. Taka całościowa ochrona niesie jednak za sobą niebezpieczeństwo sprawowania zbyt szerokiego i nadmiernego władztwa nad bieżącym funkcjonowaniem i ewentualnymi przemianami układu, który przecież nadal jest miejscem bieżącej aktywności jego mieszkańców. Nie trzeba jednak wyważać otwartych drzwi, ponieważ w doktrynie konserwatorskiej od dawna istnieją wskazania dotyczące ochrony wartości miast historycznych. Mowa tu np. o Międzynarodowej Karcie ochrony miast historycznych Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków

i Miejsc Historycznych (ICOMOS) uchwalonej w Toledo i Waszyngtonie w 1987 roku⁴³, w której wymieniono najważniejsze wartości zabytkowego miasta. Są to w szczególności:

- a. plan miasta określony przez ulice i działki;
- b. współzależność między zabudową, zielenią i otwartą przestrzenią;
- c. wygląd zewnętrzny budowli określony skalą, rozmiarami, stylem, konstrukcją, materiałami, kolorem i wystrojem;
- d. współzależność między miastem lub dzielnicą zabytkową a otaczającym je środowiskiem naturalnym i kulturowym;
- e. różne funkcje, które miasto lub dzielnice spełniały w przeszłości.

Karta Waszyngton–Toledo nie ma mocy przepisu prawa, ale – podobnie jak karta wenecka – tworzy podstawy merytoryczne, którymi powinni posługiwać się konserwatorzy zabytków. Włodarzom zabytkowych miast i miasteczek chcę przypomnieć również bardzo ciekawy opis wartości zabytkowego miasta zawarty w nieobowiązującym już, archiwalnym okólniku nr 113 Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Polsce z 24 października 1936 roku /szt-9490/36/o ochronie charakteru miast i starych dzielnic staromiejskich. Wskazano tam:

W zabytkowym zespole miasta starego, czy dzielnicy staromiejskiej, zabytkiem nie są same tylko budynki, ani nawet ich grupy, lecz również plan miast w całości i w szczegółach, tj. wzajemny układ ulic i placów, szerokość i elewacja ulic i ich profil zasadniczy; następnie układ charakterystyczny i wszystkie cechy znamionujące wspólną bryłę budynków – wysokość domów, profile dachów i murów; wreszcie wprost całość wrażenia swoistego, sprawianego przez daną dzielnicę, czy miasto, w czym nie małą rolę odgrywają czynniki takie, jak zabudowanie ulic, chodniki, oświetlenie, szyldy, reklamy, wystawy sklepowe itp., a także cisza, czy rojność ulic i pewne

43 Treść karty dostępna w: *Vademecum konserwatora zabytków...*, dz. cyt., s. 91–93.

szczególnie charakterystyczne dla danego miasta, czy jego dzielnicy, zwyczaj⁴⁴.

Lektura tego fragmentu nasuwa spostrzeżenie, że zarówno w Kartie ochrony miast historycznych, jak i w okólniku z 1936 roku zwrócono uwagę nie tylko na materialne wartości zabytkowego miasta, lecz także na jego cechy niematerialne, takie jak „funkcje, które miasto lub dzielnice spełniały w przeszłości” (karta) lub „całość wrażenia swoistego” oraz „cisza czy rojność ulic i pewne [...] zwyczaj” (okólnik). Niestety w obecnie obowiązującym systemie prawnym nie ma możliwości ochrony tych niematerialnych wartości w układzie urbanistycznym, a tak chciałoby się czasami zachować ciszę peryferyjnych uliczek...

Inne elementy składowe układu urbanistycznego wymienione we wspomnianych dokumentach można jednak ochronić. Często wraz z układem urbanistycznym wpisuje się do rejestru zabytków dodatkowo zespół budowlany jako uściślenie zakresu ochrony układu. W przypadku niektórych zabytkowych układów urbanistycznych dokonuje się wyróżnienia pewnych szczególnych cech, z powodu których taki układ jest chroniony. Przykładami tego typu zabytków są osiedla Saska Kępa i zespół osiedli Żoliborza Historycznego w Warszawie, a także układ urbanistyczny, zabudowa i zielen miasta Podkowa Leśna⁴⁵.

44 Pisownia oryginalna; tekst opublikowany m.in. w: „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 25–26.

45 Decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków strefy ochrony konserwatorskiej Saskiej Kępy, nr rejestru 942 A; decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 30 września 1980 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków strefy ochrony konserwatorskiej (układ ulic i zabudowa) „Żoliborz Historyczny”, nr rejestru 994 A; decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 2 października 1981 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta-ogrodu Podkowa Leśna, nr rejestru 1194 A.

Uzasadnieniem decyzji o objęciu ochroną prawną obszaru Saskiej Kępy jest to, że:

zabudowa Saskiej Kępy wraz z siatką ulic jest jednolitym zespołem architektonicznym, który powstał w latach międzywojennych XX w. Większość obiektów na tym terenie to dzieła produkujących architektów wówczas działających.

Podobnie uzasadnieniem decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków obszaru Żoliborza Historycznego jest stwierdzenie, że „poszczególne kolonie i osiedla Żoliborza stanowiące jednolite, zamknięte całości dają obraz osiągnięć polskiej architektury awangardowej lat międzywojennych XX w.” Uzasadnienie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni Podkowy Leśnej brzmi następująco:

koncepcja miasta-ogrodu zrealizowana w Podkowie Leśnej wg proj. arch. Antoniego Jawornickiego z roku 1925 jest unikalnym rozwiązaniem tego typu w Polsce. Realizacja ta wyróżnia się wysokimi walorami urbanistycznymi, architektonicznymi i rekreacyjnymi.

Takie uzasadnienia wspomnianych decyzji należy rozumieć w ten sposób, że wartości zabytkowe mają tylko części tych obszarów, powstałe przed II wojną światową, a zatem wszelkie działania przy nich podlegają nadzorowi wojewódzkiego konserwatora zabytków w szerokim zakresie zapewnienia im trwałego zachowania. Natomiast powojenne uzupełnienia na tych terenach nie spełniają kryteriów zabytków. Wszelkie działania przy nich podlegają także nadzorowi organu ochrony zabytków, ale jedynie w takim zakresie, w jakim mogłyby spowodować uszczerbek na wartości elementów zabytkowych.

W podsumowaniu tych rozważań nasuwa się wniosek, że w zabytkowym układzie urbanistycznym lub ruralistycznym chronione są jego historyczny plan, nawierzchnie, zieleń oraz zewnętrzne bryły wszystkich oryginalnych składników trójwymiarowych. W przypadku budynków oznacza to brak ochrony ich wnętrza.



Żoliborz, historyczny
układ urbanistyczny,
zdjęcie lotnicze, 1946 r.

Fot. Narodowe Archiwum
Cyfrowe

W związku z tym w celu ochrony w całości niektórych budynków w układzie urbanistycznym w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znajduje się przepis, na mocy którego wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomości⁴⁶.

46 Art. 9 ust. 3 u.o.z.o.z.



2.5. Co to jest krajobraz kulturowy

Określenie „krajobraz kulturowy” też wymaga wyjaśnienia, ponieważ kojarzy się ono raczej z ochroną środowiska przyrodniczego niż z ochroną zabytków. Pojęcie to dotyczy szczególnego rodzaju zabytku, jakim jest duży, otwarty obszar. Wspominałam o nim przy omawianiu treści Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Krajobraz kulturowy to „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka”. Jest to zatem większy fragment powierzchni ziemskiej, ukształtowany naturalnie, porośnięty zielenią, być może poprzecinany ciekami wodnymi, w który niegdyś zaingerował człowiek, przekształcając go i tworząc w ten sposób nową jakość. Przykładem krajobrazu kulturowego może być dawna wieś wraz

Bydgoszcz, krajobraz kulturowy.

Fot. Małgorzata Gmitter, 2017 r.

z jej naturalnym otoczeniem, np. doliną rzeki, łąkami lub zadrzewieniem śródpolnym. Może to być również pojedynczy obiekt, np. kościół położony na wzniesieniu, otoczony naturalną zielenią, a także tzw. kalwaria, czyli zespół kaplic rozłożonych na dużym obszarze w otoczeniu przyrody. Bardzo często jako krajobraz kulturowy chronione są panoramy miast i wsi. Oczywiście krajobraz kulturowy powinien mieć wszystkie cechy zabytku, tj. dawność i odpowiednie wartości, najczęściej wartości historyczne i artystyczne. W tym przypadku wartości artystyczne są, być może, najważniejsze, ponieważ połączenie wytworów przyrody i dzieł człowieka ocenia się przede wszystkim jako swoistą kreację, powstałą nawet spontanicznie, ale zazwyczaj budzącą u obserwatora silne doznania estetyczne.

2.6. Co to jest otoczenie zabytku

Dokładne wyjaśnienie tego pojęcia uważam za konieczne, ponieważ w sensie prawnym, zawartym w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ma ono nieco inne znaczenie niż używane w codziennym języku. Według *Słownika języka polskiego* PWN otoczeniem jest „to, co się znajduje dookoła czegoś”. Ustawowe pojęcie otoczenia zabytku nie oznacza jednak każdego terenu przylegającego do zabytku, ale wyłącznie teren wokół lub przy zabytku, wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Z tej definicji wynika, że **otoczenie nie jest zabytkiem**, stanowi tylko jego strefę ochronną, przez co wpływa na zachowanie wartości samego zabytku. Na temat otoczenia zabytku wypowiedziała się Generalna Konserwator Zabytków w piśmie z 5 października 2018 roku, skierowanym do wojewódzkich konserwatorów zabytków, zawierającym wytyczne dotyczące podstawowych zasad konserwatorskich dla zabytków⁴⁷. W wytycznych wskazano, że:

47 *Wytyczne i zalecenia w zakresie stosowania podstawowych zasad konserwatorskich dotyczących zabytków (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 5 października 2018 r., DOZ-KiNK.6521.63.2018.MP)*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 26–28.

otoczenie zabytku stanowi bowiem jego integralną część, wymagającą takiej samej dbałości i ochrony, jak sam zabytek. Szczególną uwagę należy zwrócić na odtwarzanie kompozycji zieleni zabytkowej, pielęgnację drzewostanu oraz prawidłowe utrzymanie nawierzchni. Dbałość o otoczenie zabytku uwzględnia konserwację, a w pozostałych wypadkach odtwarzanie historycznych ogrodzeń⁴⁸.

Te wskazania są niejasne, ponieważ za otoczenie uznano w nich m.in. teren, na którym należy wykonywać prace restauratorskie i konserwatorskie. Oznaczałoby to, że takie otoczenie ma charakter zabytkowy, co jest niezgodne z jego wyżej określoną funkcją, która ma na celu wyłącznie ochronę widoku na zabytek lub jego substancji.

Jeżeli na terenie otaczającym zabytkową budowlę znajduje się drzewostan wymagający pielęgnacji, istnieje potrzeba „odtworzenia kompozycji zieleni zabytkowej” oraz konserwacji lub odtworzenia historycznego ogrodzenia, to z całą pewnością obszar ten powinien być chroniony jako część zabytkowego zespołu budowlano-przyrodniczego, a nie tylko jako strefa ochronna samej budowli. Oczywiście, w otoczeniu budynku zabytkowego mogą się znajdować np. pozostałości dawnego ogrodu, ale należy ustalić, czy teren ten spełnia ustawowe przesłanki kwalifikujące go do uznania za zabytek, czy też spełnia kryteria otoczenia zabytku. Jest to istotne, ponieważ przepisy dotyczące wydawania pozwoleń na działania przy zabytku nie przewidują możliwości uzyskania pozwolenia na prowadzenie **prac konserwatorskich lub restauratorskich** w otoczeniu zabytku, a jedynie nakładają obowiązek uzyskania takiego pozwolenia na **roboty budowlane**, o czym będzie mowa poniżej.

W przepisach prawa, jak również w doktrynie konserwatorskiej nie ustalono żadnych cech, które powinno mieć otoczenie zabytku. Zarówno położenie w stosunku do zabytku, jak i wielkość otoczenia są każdorazowo określone indywidualnie przez wojewódzkiego

48 Tamże.

konserwatora zabytków. W przypadku skreślenia zabytku z rejestru razem z nim zostaje skreślone otoczenie. Jak już wskazano powyżej, w odniesieniu do otoczenia wojewódzki konserwator zabytków ma jedynie kompetencje do wydawania pozwoleń na roboty budowlane. Jest to zrozumiałe, ponieważ roboty budowlane w otoczeniu zabytku mogłyby spowodować jego uszkodzenie lub przesłonięcie widoku na niego. Wynika z tego, że wojewódzki konserwator zabytków nie może wydawać decyzji o pozwoleniu na inne działania w obszarze otoczenia, np. o jego podziale lub o zmianie jego przeznaczenia⁴⁹.

Przy omawianiu kwestii otoczenia zabytku trzeba też zwrócić uwagę na ochronę tzw. osi widokowych. Tego typu przestrzenie w zasadzie trudno wpisać do rejestru zabytków jako otoczenie zabytku, przede wszystkim ze względu na ich bardzo długi zasięg i dużą liczbę posiadaczy takiego gruntu. W związku z tym wyznaczanie takich osi powinno mieć miejsce raczej w aktach planowania przestrzennego, które również są formą ochrony prawnej zabytków, o czym będzie mowa poniżej.

49 W kwestii zagospodarowania otoczenia zabytku organ ochrony zabytków może wypowiedzieć się także w innej formie, wymienionej w art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z. Procedura tam określona nie odbywa się jednak na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.).

3

Jakie są teoretyczne zasady ochrony zabytków

3.1. Siedem zasad w wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków z 2018 roku

Doktrynalne zasady ochrony i konserwacji zabytków opracowane przez zespół naukowców i praktyków w dziedzinie ochrony i konserwacji zabytków⁵⁰ pełnią bardzo ważną funkcję, wytyczając w zwięzły i łatwo zrozumiały sposób reguły, którymi powinni się posługiwać zarówno właściciele i posiadacze zabytków, jak i organy administracji publicznej sprawujące ochronę tych obiektów. Generalna Konserwator Zabytków przekazała je wszystkim wojewódzkim konserwatorom zabytków we wspomnianym piśmie z 5 października 2018 roku z zaleceniem stosowania ich w bieżącej działalności.

Są to następujące zasady:

1. Zasada *primum non nocere*, czyli „po pierwsze – nie szkodzić”.
2. Zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości (materialnych i niematerialnych), zakaz pełnej rekonstrukcji.
3. Zasada minimalnej, niezbędnej ingerencji (powstrzymywania się od działań niekoniecznych).
4. Zasada, zgodnie z którą usuwać należy to, co na oryginał działa niszcząco.
5. Zasada czytelności i odróżnialności ingerencji.
6. Zasada odwracalności metod i materiałów.
7. Zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie.

Zasada *primum non nocere* jest dość oczywista, ale nie zawsze dobrze rozumiana. Przykładem jej błędnej interpretacji może być np. szczelne zamykanie otworów drzwiowych i wejściowych w nieużytkowanych budynkach zabytkowych. Intencje właściciela zabytku są dobre: jest to sposób na zabezpieczenie obiektu przed

50 B. J. Rouba, *Teoria w praktyce polskiej ochrony konserwacji i restauracji dziedzictwa kultury*, [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 101–120.



Bydgoszcz, spichlerz.
Przykład prawidłowego
zabezpieczenia nieużytko-
wanego obiektu.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2017 r.

dostępem osób niepożądanych. Niemniej jednak takie działanie często przynosi więcej szkody dla substancji budynku, który, pozbawiony odpowiedniej wentylacji, ulega ogromnemu zawilgoczeniu i zagrzybieniu. Trzeba zatem wybrać metodę, która pogodzi wymogi zabezpieczenia dostępu do zabytku z wymogami zabezpieczenia jego substancji przed zniszczeniem.

Zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku oznacza, że substancja ta stanowi zasadniczą wartość zabytku. Niemożliwe są zatem rozbiórka zabytku i odtworzenie jego formy we współczesnym materiale (całkowita rekonstrukcja), ponieważ taki obiekt nie będzie już dziełem epoki minionej, straci cechę zabytku. Dotyczy to również zabytków ruchomych, takich jak obrazy, które są czasami mocno uzupełniane, a faktycznie zupełnie przemalowane i tracą w ten sposób przymiot oryginalnej twórczości autora. W tym miejscu trzeba przypomnieć definicję prac



restauratorskich, która dopuszcza pewne uzupełnienia oryginalnych, utraconych części zabytku. Ważne jest jednak, aby te dodatki nie stanowiły przeważającej części substancji obiektu. Niestety, w doktrynie konserwatorskiej nie określono dopuszczalnej wielkości rekonstrukcji zabytku, co w praktyce powoduje, że obecnie istnieją zabytki o bardzo zróżnicowanym stopniu oryginalnej substancji, a nawet atrapy nadal uważane za zabytki.

Zasada minimalnej niezbędnej ingerencji (powstrzymywania się od działań niekoniecznych) ma na celu zapewnienie zabytkowi, w maksymalnym stopniu, trwałego zachowania jego substancji i wyglądu. Musimy pamiętać, że zabytki często przetrwały wiele epok historycznych i użytkowało je wiele pokoleń. Jeżeli jednak każdy kolejny użytkownik dostosowałby taki zabytek do swoich potrzeb, zmieniając jego substancję i wygląd, to po pewnym czasie obiekt straciłby całkowicie swoje pierwotne wartości. W związku z tym szczególnie podkreślam, aby w zabytku nie dokonywać zmian, które wynikają wyłącznie z osobistych upodobań jego aktualnych użytkowników. Zmiany te powinny wynikać przede wszystkim

Bobolice, zamek.
Przykład tzw. kreacji
konserwatorskiej.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2017 r.



Warszawa,
ul. Mokotowska 64,
oficyna, 1938 r.

Fot. ze zbiorów Archiwum
Państwowego w Warszawie

Warszawa,
ul. Mokotowska 64,
oficyna. Przykład
całkowitej rekonstrukcji
zabytku z nadbudową.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2023 r.



z czynników koniecznych do utrzymania obiektu w należytym stanie. Przykładem takich działań niekoniecznych jest powiększanie okien na parterze zabytkowej kamienicy mieszkalnej, aby w miejscu dawnego mieszkania urządzić lokal usługowy, lub nawet powiększanie starych witryn w istniejącym już od dawna sklepie. Innego typu działanie dotyczy zwiększania atrakcyjności zabytków przez dodawanie mu elementów, których obiekt ten nigdy nie posiadał. Przykładem takiego podejścia do zabytku jest dość często spotykane wykonywanie ozdobnych portali przy wejściu do lokalu gastronomicznego, który specjalizuje się w daniach kuchni egzotycznych krajów. Wówczas na eklektycznej europejskiej kamienicy pojawiają się elementy z egzotycznymi rzeźbami i malowidłami, naruszając w znacznym stopniu wyraz artystyczny zabytku. Skrajnym przypadkiem, który spotkałam w swojej pracy zawodowej, był pomysł właścicielki prostego, modernistycznego domu z lat 30. XX wieku, która chciała zamontować na płaskiej

Bielsko-Biala,
Rynek. Przykład
działań niekoniecznych,
zaburzających
zabytkowe wartości
układu urbanistycznego.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2018 r.



Warszawa,
ul. Mokotowska 57,
kamienica, 1938 r.

Fot. ze zbiorów Archiwum
Państwowego w Warszawie

Warszawa,
ul. Mokotowska 57,
kamienica. Przykład
działań niekoniecznych,
zaburzających pierwotną
kompozycję elewacji.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2023 r.



elewacji detale architektoniczne w manierze klasycystycznej, aby upodobnić swój dom do tzw. polskiego dworku.

Zasada, zgodnie z którą usuwać należy to, co działa na oryginał niszcząco, wynika z naukowej teorii konserwacji zabytków, sformułowanej w końcu XIX wieku. Zgodnie z tą teorią w zabytku należy zachować jego wszystkie wartościowe nawarstwienia, tj. elementy dodawane do starszego zabytku w kolejnych, minionych epokach historycznych. Przykładem takiej metody jest pozostawienie budynków mieszkalnych z przełomu XVIII i XIX wieku, dobudowanych do średniowiecznych murów miejskich w Dobrym Mieście w województwie warmińsko-mazurskim. W tym przypadku nie zdecydowano się na zburzenie tych domów i odsłonięcie oryginalnego muru średniowiecznego, ale pozostawiono późniejszą dobudowę do niego, uznając ją również za wartościowy fragment miasta, godny zachowania dokument jego dziejów. Trzeba dodać,



że omawiana zasada ma ograniczone zastosowanie w przypadku wykopaliskowych badań archeologicznych, które z powodu samego sposobu ich wykonywania uniemożliwiają zachowanie wszystkich nawarstwień zabytku.

Zasada czytelności i odróżnialności ingerencji jest trudna do stosowania, szczególnie przy wprowadzaniu zmian w zespołach budowlanych lub w układach urbanistycznych i ruralistycznych. Najczęściej spotyka się dwie metody działania:

- metodę silnego skonstrastowania elementów zastanych i uzupełniających lub
- metodę naśladownictwa form historycznych w elementach uzupełniających.

Obie metody są kontrowersyjne, ale metoda naśladowania form historycznych jest znacznie groźniejsza dla zachowania wartości zabytku, ponieważ stanowi w istocie zafałszowanie pochodzenia współczesnego dodatku i stwarza złudzenie, że zabytek wraz z uzupełnieniem jest jednorodny. Natomiast metoda silnego kontrastu

Sanniki, zabytkowy magazyn cukrowni, obecnie mleczarnia. Przykład rozbudowy działającej niszcząco na walory zabytku.

Fot. Rafał Mastow, 2024 r.

Lublin, ul. 1 Maja 14–16, zabytkowa fabryka maszyn i narzędzi rolniczych. Przykład odróżniania elementów dodanych od historycznej substancji.

Fot. Jakub Orzechowski, 2024 r.



Bydgoszcz, zabudowa nad Brdą. Przykład dobudowy kontrastującej z oryginalną substancją.

Fot. Małgorzata Gmitter 2017 r.



może wprowadzić chaos w odbiorze wizualnym oryginalnego dzieła, które w ten sposób traci na swoim wyrazie artystycznym. Jak w takim razie postąpić w przypadku konieczności dodania nowych elementów do zabytku? Otóż trzeba zastosować metodę pośrednią. Oznacza to, że nowe dodatki powinny prezentować współczesną formę, ale harmonijnie dopasowaną do całości kompozycji zabytku. W przypadku prac restauratorskich stosuje się także uzupełnienia, które nieznacznie różnią się od oryginału np. fakturą lub odcieniem, ale w taki sposób, aby nie zakłócić estetycznych walorów całości. Natomiast w przypadku budowy,

zespołów budowlanych lub układów urbanistycznych i ruralistycznych należy wykorzystać narzędzia charakterystyczne dla pojęcia ładu przestrzennego, czyli dopasowanie nowego elementu np. przez wysokość, kształt bryły czy rodzaj użytych materiałów i kolorystykę. Zastosowanie materiału i kolorystyki podobnych do wyglądu oryginalnego zabytku jest szczególnie ważne, ponieważ te elementy są postrzegane przez widza w pierwszej kolejności jako najistotniejsze wyróżniki w odbiorze wizualnym dzieła. Przy wprowadzaniu nowych budowli do zabytkowego układu urbanistycznego konieczne jest także respektowanie historycznego podziału parcel. Pozwoli to na zachowanie walorów pozostałych oryginalnych pierzei lub wnętrz ulicznych.

Zasada odwracalności metod i materiałów zakłada przede wszystkim używanie do uzupełnień i ubytków w zabytkach tych samych materiałów lub bardzo podobnych do oryginalnych. Zadanie jest dosyć proste w przypadku uzupełniania materiału budowli ceglanych lub drewnianych. Czasami jednak takie działanie jest trudne do stosowania. Wymaga bowiem użycia technologii i surowców, które w przyszłości będzie można zastąpić np. nowszymi, bez uszkodzenia substancji zabytku. Natomiast w przypadku konieczności zastosowania materiałów niemożliwych do późniejszego usunięcia, należy użyć ich w taki sposób, aby przynajmniej nie kolidowały z ewentualnymi nowszymi zabiegami konserwatorskimi w przyszłości. Najważniejsza jest jednak dbałość o zachowanie autentycznej substancji w maksymalnym stopniu. Jako przykład ze swojej praktyki zawodowej mogę podać punktowy sposób mocowania szklanej przegrody we wnętrzu zabytku, na przeciwpożarowej drodze ewakuacyjnej, zamiast wykuwania całych bruzd w zabytkowym murze.

Konieczność wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie to zasada, do której nie trzeba nikogo przekonywać. Oznacza ona, że przy konserwacji zabytków nie można się kierować kryterium oszczędności kosztów materiałów i robocizny, ponieważ materiały gorszej jakości i wykonawstwo na niskim poziomie mogą zniszczyć autentyczną substancję zabytku, a także obniżyć jego wartość. Ponadto materiały stosowane przy

zabiegach konserwatorskich powinny być sprawdzone i atestowane pod kątem ich przydatności do obiektów starszych i będących w złym stanie technicznym. Natomiast osoby wykonujące prace lub kierujące nimi muszą mieć odpowiednie kwalifikacje, o czym będzie mowa w dalszej części. Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku robót budowlanych w zabytku nie stosuje się formuły tzw. nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego lub od warunków pozwolenia na budowę. Dla zabytku wszystkie odstępstwa są istotne, a każde „prawie” robi wielką różnicę. Architekci dobrze wiedzą, że np. niewielkie przesunięcie podpory ganku może spowodować zaburzenie jego proporcji i utratę walorów artystycznych budynku. W związku z tym, jeżeli zachodzi potrzeba zastosowania wspomnianych, nieistotnych odstępstw, musi na nie wyrazić zgodę wojewódzki konserwator zabytków. Procedura taka zostanie omówiona w dalszej części poradnika.

4

**Kto odpowiada za ochronę
zabytków w Polsce
i jakie ma uprawnienia**

Wiedza na ten temat jest niezwykle potrzebna szczególnie osobom, które zajmują się prowadzeniem rozmaitych inwestycji. Z mojego doświadczenia wynika, że wiele z tych osób nie traktuje zbyt poważnie wojewódzkiego konserwatora zabytków, uważając go jedynie za urzędnika uzgadniającego zakres planowanych robót, a nie decydującego o możliwości ich wykonania. Tymczasem rola tego organu jest znacznie szersza, o czym powinni wiedzieć nie tylko właściciele i posiadacze zabytków, lecz także wszystkie inne organy administracji publicznej. Warto też poznać uprawnienia organów ochrony zabytków, wymienionych w art. 89 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do których należą:

- minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania te wykonuje Generalny Konserwator Zabytków,
- wojewoda, w imieniu którego zadania te wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Minister, na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, może powierzyć prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, z wyjątkiem wydawania decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, dla których minister jest organizatorem, np. dyrektorom muzeów. Działają oni wówczas również jak organy ochrony zabytków⁵¹.

4.1. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

W zakresie ochrony zabytków oraz w sprawach wydawania pozwoleń na wywóz za granicę zabytków będących materiałami bibliotecznymi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organem drugiej instancji w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków, do dyrektora urzędu morskiego i do dyrektora Biblioteki Narodowej, a także w stosunku do

51 Art. 96 ust. 1 u.o.z.o.z.

samorządowych konserwatorów zabytków. Natomiast jako organ pierwszej instancji prowadzi on sprawy dotyczące skreślania zabytków z rejestru, w całości sprawy ochrony zabytków ruchomych wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz sprawy wydawania pozwoleń na stały wywóz zabytków za granicę.

Generalny Konserwator Zabytków, podobnie jak wspomniany minister, nie musi mieć żadnych kwalifikacji w zakresie ochrony zabytków do sprawowania swojej funkcji. Ma on następujące zadania⁵²:

1. opracowywanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
2. realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
3. podejmowanie działań związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego i realizacją kontraktów wojewódzkich w sprawach opieki nad zabytkami;
4. prowadzenie krajowej ewidencji zabytków i krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem;
5. wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych;
6. organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
7. sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków;
- 7a. koordynowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków;
- 7b. kontrolowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej;
8. promowanie badań naukowych w zakresie konserwacji zabytków;
9. organizowanie szkoleń dla służb konserwatorskich;

52 Art. 90 ust. 2-4 u.o.z.o.z.

10. organizowanie konkursów promujących opiekę nad zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień, nagród pieniężnych lub rzeczowych;
11. opiniowanie wniosków o nadanie odznaki „Za opiekę nad zabytkami”;
12. współpraca z organami administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków;
13. organizowanie szkoleń w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
14. podejmowanie działań dotyczących troski o zabytki związane z historią Polski, pozostające poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Generalny Konserwator Zabytków może ustalać ogólne kierunki działania wojewódzkich konserwatorów zabytków, wydawać im instrukcje i wytyczne określające sposób ich postępowania (z wyjątkiem spraw administracyjnych) oraz żądać od nich sprawozdań z działalności.

4.2. Wojewódzki konserwator zabytków

Najczęściej posiadacze zabytków oraz inne organy administracji spotykają się z wojewódzkim konserwatorem zabytków, który ma najszerze kompetencje, ponieważ przypisano mu prowadzenie większości spraw opisanych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także w innych ustawach. Do najważniejszych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków należą⁵³:

1. realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
2. sporządzanie, w ramach przyznanych środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

53 Art. 91 ust. 4 u.o.z.o.z.

3. prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie;
4. wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych;
5. sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych;
6. organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
7. opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów;
8. upowszechnianie wiedzy o zabytkach;
9. współpraca z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w sprawach ochrony zabytków.

W tym miejscu muszę wyjaśnić to enigmatyczne nieco sformułowanie: „wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych”. Czego dotyczą te akty prawa? Najważniejsze postępowania to wydawanie pozwoleń na różne działania przy zabytkach i na czasowy wywóz zabytków za granicę. Podkreślam, że nie ma podstaw prawnych do przyznawania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków nowych kompetencji na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niestety, takie ustalenia funkcjonują jeszcze w obowiązujących planach i nadal próbuje się je ustalać. W tej kwestii obowiązuje jednak bardzo rozwinięte i konsekwentne orzecznictwo nadzorcze i sądowe, które jednoznacznie wyklucza możliwość ustalania w aktach planowania przestrzennego procedur niezgodnych z ustawami lub je zmieniających.

Wojewódzki konserwator zabytków zarządza wojewódzkim urzędem ochrony zabytków, który jest jednostką zespoleonej

administracji wojewódzkiej podległą wojewodzie. Na terenie województwa mogą powstawać delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Kierownik takiej delegatury realizuje zadania z upoważnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków⁵⁴.

4.3. Samorządowi konserwatorzy zabytków

Teraz coś specjalnego dla jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie samorządowi konserwatorzy zabytków. Działają oni na podstawie porozumień zawartych pomiędzy wojewodą a jednostkami samorządu, takimi jak gminy i powiaty, związki gmin i powiatów, związki powiatowo-gminne albo związki metropolitalne. Przekazane im sprawy dotyczą części uprawnień wojewódzkiego konserwatora zabytków i mogą mieć zróżnicowany zakres. Do ich realizacji powołuje się powiatowych, gminnych, miejskich, powiatowo-gminnych lub metropolitalnych konserwatorów zabytków, którzy w ten sposób działają jak organy ochrony zabytków. Porozumienie powinno przy tym określić zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. W imieniu wojewody kontrolę tę wykonują wojewódzcy konserwatorzy zabytków⁵⁵. Podstawę prawną do zawarcia porozumienia stanowią nie tylko przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, lecz także ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁶, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁵⁷ i ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁵⁸. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zastrzeżono jednak, że powierzenie części zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków nie może dotyczyć prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków. Po przekazaniu części swoich uprawnień w porozumieniu wojewódzki

54 Art. 92 u.o.z.o.z.

55 Art. 96 ust. 2, 2a, 2b i 4 u.o.z.o.z.

56 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

57 Art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

58 Art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

konserwator zabytków nie może ingerować w rozstrzygnięcia samorządowych konserwatorów pod względem merytorycznym, np. wskazywać im sposobu załatwienia sprawy lub załatwiać ich samemu. Jak wskazano powyżej, ma on jednak możliwość przeprowadzania kontroli realizacji powierzonych zadań.

4.4. Dyrektor urzędu morskiego

Zgodnie z art. 93 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dyrektor urzędu morskiego jest organem pierwszej instancji działającym na polskich obszarach morskich. Zajmuje się on sprawami wydawania pozwoleń na badania archeologiczne i poszukiwania zabytków ruchomych⁵⁹, wstrzymywania tych działań prowadzonych bez pozwolenia i zmiany lub cofania takiego pozwolenia⁶⁰. Na obszarze swojego działania dyrektor urzędu morskiego przyjmuje także zgłoszenia o odkryciu przedmiotu, który spełnia kryteria zabytku lub zabytku archeologicznego, oraz podejmuje niezbędne działania związane z tym odkryciem, tzn. w terminie pięciu dni od dnia przyjęcia zawiadomienia przeprowadza oględziny odkrytego przedmiotu. Po dokonaniu oględzin wydaje decyzję:

1. pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem;
2. pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia;
3. nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie.

Jeżeli w trakcie badań archeologicznych zostanie odkryty zabytek mający wyjątkową wartość, dyrektor urzędu morskiego może wydać decyzję o przedłużeniu okresu wstrzymania robót do sześciu

59 Art. 36 ust. 2 i jego zmiany, które powinny wejść w życie 1 maja 2025 r., w tym dodany art. 36 ust. 1b u.o.z.o.z.

60 Art. 48 u.o.z.o.z.

miesiący od dnia doręczenia decyzji. Po zakończeniu badań archeologicznych organ ten wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót⁶¹. Jeszcze innym zadaniem tego organu jest prowadzenie ewidencji zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich⁶².

4.5. Dyrektor Biblioteki Narodowej

Jest wymieniony w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako organ pierwszej instancji, który zajmuje się wydawaniem pozwoleń na wywóz za granicę zabytków będących materiałami bibliotecznymi⁶³.

4.6. Kierownicy instytucji wyspecjalizowanych w ochronie zabytków

Wojewoda może zawrzeć odpowiednie porozumienie nie tylko z jednostkami samorządu terytorialnego, lecz także z kierownikami instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, którym może powierzyć wykonywanie części zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków. Porozumienia te najczęściej zawierane są z kierownikami muzeów, którym przekazuje się kompetencje do wydawania pozwoleń na czasowy wywóz zabytków za granicę⁶⁴.

4.7. Jednostki samorządu terytorialnego

Organy jednostek samorządu terytorialnego wykonują również niektóre zadania w zakresie ochrony zabytków jako zadania własne. Nie wymieniono ich w poszczególnych ustawach regulujących działanie tych jednostek, poprzestając jedynie na ogólnikowym

61 Art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3–8 w zw. z art. 32 ust. 10, art. 33 ust. 4 u.o.z.o.z.

62 Art. 22 ust. 6 u.o.z.o.z.

63 Art. 93 ust. 3 u.o.z.o.z.

64 Art. 96 ust. 3 u.o.z.o.z.

stwierdzeniu o wykonywaniu takich zadań⁶⁵. Pojawiają się natomiast w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W przypadku **samorządu województwa** w tejże ustawie nie przewidziano dla niego odrębnych zadań.

W przypadku **samorządu powiatowego** w ustawie ustalono obowiązki dla starosty: Starosta może⁶⁶:

- a. umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak konwencji haskiej informujący o ochronie zabytku, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- b. wydać decyzję o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- c. wywłaszczyć zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia zabytku, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- d. ustanowić lub cofnąć ustanowienie społecznego opiekuna zabytków, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, oraz prowadzić listę społecznych opiekunów zabytków;
- e. wydać legitymację osobie fizycznej pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków albo wydać zaświadczenie osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków.

65 Art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 566): „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”; art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”; art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

66 Art. 12 ust. 1, art. 50 ust. 3, ust. 4 pkt 2, art. 103 i art. 105 u.o.z.o.z.

W przypadku **samorządu gminnego** w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wymieniono następujące obowiązki:

- a. rada gminy, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- b. wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza plan ochrony parku kulturowego, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków⁶⁷;
- c. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy⁶⁸;
- d. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie trzech dni, przekazać wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyjęte zawiadomienie o odkryciu przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem lub zabytkiem archeologicznym⁶⁹.

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znalazły się także następujące zadania wspólne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego:

- zarząd województwa, powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres czterech lat odpowiednio wojewódzki, powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami⁷⁰;
- jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek sprawować opiekę nad zabytkami, w tym finansować prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku, do którego ma tytuł prawny⁷¹;
- jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane

67 Art. 16 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z.

68 Art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z.

69 Art. 32 ust. 2, art. 33 ust. 2 u.o.z.o.z.

70 Art. 87 u.o.z.o.z.

71 Art. 71 ust. 2 u.o.z.o.z.

przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, na zasadach określonych w podjętej uchwale⁷²;

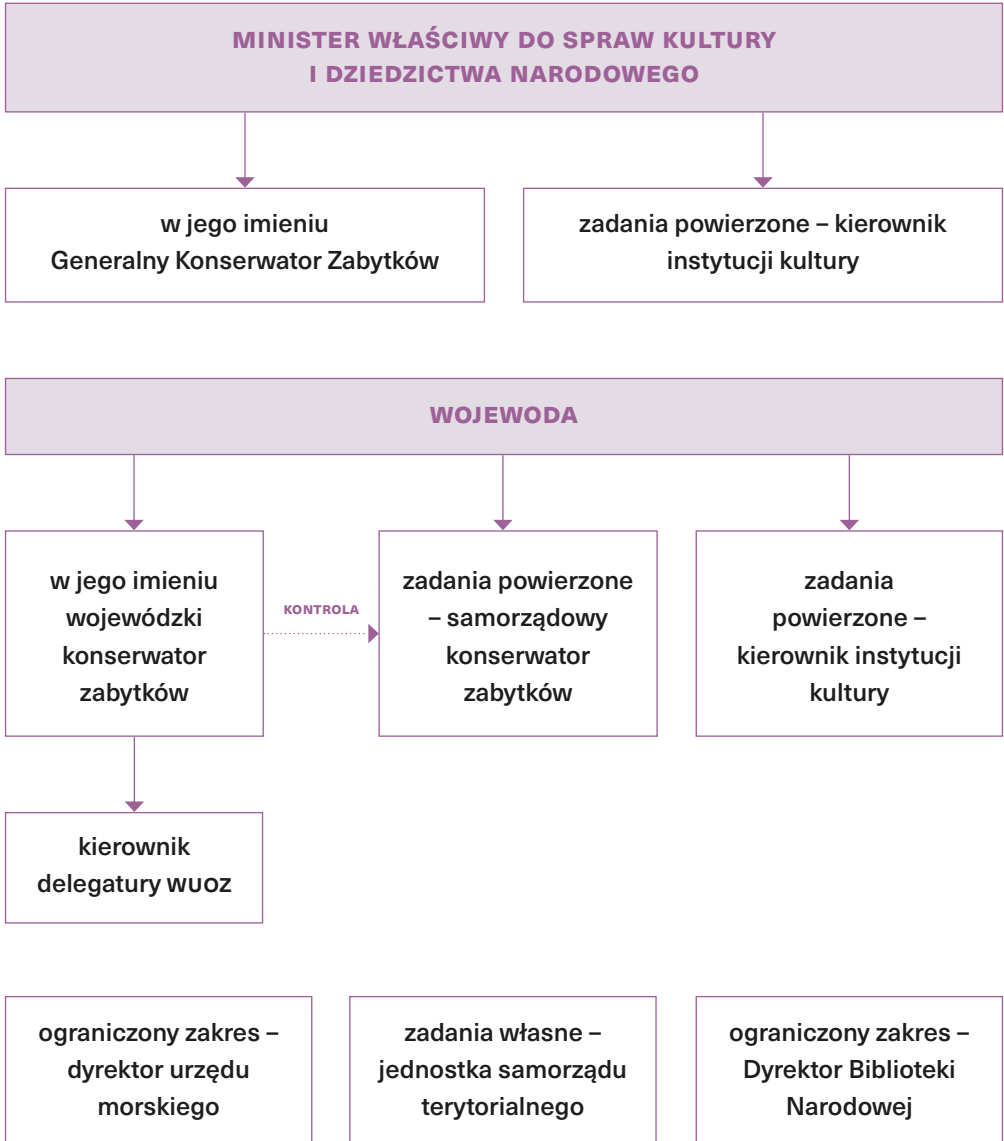
- jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględniać kwestie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w strategii rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, analizach i studiach z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, strategii rozwoju ponadlokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planach ogólnych gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach odbudowy, uchwałach określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy⁷³.

Jeszcze inne obowiązki są przypisane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednostkom samorządu terytorialnego występującym jako właściciele lub posiadacze zabytków, o czym będzie mowa poniżej.

72 Art. 81 u.o.z.o.z.

73 Art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z.

ORGANY OCHRONY ZABYTKÓW



5

**Jakie są formy ochrony
prawnej zabytków
i jak się je tworzy**

Jest to bardzo ważne zagadnienie, ponieważ od sposobu objęcia zabytku ochroną prawną zależy zakres uprawnień i obowiązków właścicieli lub posiadaczy zabytków, a także innych organów administracji publicznej.

Prześledźmy zatem te formy ochrony, którymi są⁷⁴:

- wpisanie do rejestru zabytków,
- wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa,
- uznanie za pomnik historii,
- utworzenie parku kulturowego,
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- ustalenia ochrony w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

5.1. Rejestr zabytków

5.1.1. Wpis do rejestru zabytków

Postępowanie w sprawie wpisania zabytku do rejestru zabytków jest działaniem mającym na celu objęcie zabytku formą ochrony prawnej, którą można uznać za najważniejszą, ponieważ ma ona najszerszy zakres. W przypadku nałożenia na obiekt zabytkowy jednocześnie kilku form ochrony prawnej, np. wpisu do rejestru zabytków, objęcia ustaleniami planu miejscowego i ustaleniami planu ochrony parku kulturowego, wszelkie kompetencje organu ochrony zabytków, a także obowiązki właściciela zabytku wiążą się z formą wpisu do rejestru. Jednostki samorządu terytorialnego są również właścicielami obiektów zabytkowych, a zatem powinny dokładnie poznać tę procedurę.

74 Art. 7 u.o.z.o.z.

Postępowanie w takiej sprawie prowadzi wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków na wniosek właściciela zabytku nieruchomego, ruchomego lub na wniosek użytkownika wieczystego gruntu, na którym zabytek się znajduje. Możliwe jest także wszczęcie postępowania z urzędu, przy czym dla zabytku nieruchomego nie ma potrzeby uzyskania zgody właściciela lub posiadacza zabytku, natomiast w przypadku zabytku ruchomego wszczęcie postępowania z urzędu może nastąpić tylko w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej⁷⁵, a także w odniesieniu do zabytku stanowiącego dobro kultury odzyskane wskutek restytucji prowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską lub narodowe dobro kultury RP objęte przypadkiem na rzecz Skarbu Państwa, wymienione w ustawie o restytucji narodowych dóbr kultury⁷⁶. Dopuszczalne jest także wystąpienie organizacji społecznej do wojewódzkiego konserwatora zabytków z żądaniem wszczęcia takiego postępowania z urzędu⁷⁷. W postępowaniach dotyczących historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych, historycznych zespołów budowlanych oraz terenów z dużą liczbą zabytków archeologicznych strony mogą być zawiadamiane o wszystkich czynnościach i decyzjach przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania⁷⁸.

Jak już wspomniałam, do rejestru zabytków mogą być wpisane: otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego obiektu. Jeżeli przy zabytku rozpoczęto jakieś prace i zachodzi uzasadniona obawa zniszczenia go, to wojewódzki konserwator zabytków może wstrzymać prace i rozpocząć w ciągu 14 dni postępowanie w sprawie wpisania zabytku do rejestru zabytków, o czym będzie mowa w dalszej części. Po wszczęciu tego postępowania, aż do jego ostatecznego zakończenia, przy

75 Art. 9 ust 1 i art. 10 u.o.z.o.z.

76 Art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591).

77 Art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.

78 Art. 94 u.o.z.o.z.

zabytku nie można prowadzić prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmować innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku, nawet w przypadku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia robót budowlanych oraz decyzji pozwalających na prowadzenie innych działań. Ten zakaz nie dotyczy jednak prac przy zabytku służącym obronności i bezpieczeństwu państwa⁷⁹. Wpisanie do rejestru zabytków jest postępowaniem administracyjnym, a zatem obowiązuje tutaj tryb określony w Kodeksie postępowania administracyjnego. W trakcie tego postępowania zbiera się dowody świadczące o wartościach zabytku i dokumentuje jego stan zachowania. Strony postępowania, a więc przede wszystkim właściciel zabytku, mogą brać udział w każdym etapie prowadzenia sprawy, mogą zgłaszać swoje uwagi i wnioski. Wartość zabytku powinna być wyczerpująco opisana. Nie ma jednak konieczności wykonywania inwentaryzacji obiektu. W decyzji kończącej postępowanie powinno się znaleźć odpowiednie uzasadnienie wyjaśniające, na czym polega wartość zabytku, dlaczego zabytek powinien być objęty ochroną i jaki jest zakres tej ochrony. Ten ostatni element decyzji powinien być szczególnie starannie opisany, co ma niebagatelne znaczenie przy wpisywaniu do rejestru zabytków z otoczeniem, zespołów budowlanych, zespołów zieleni, układów urbanistycznych i ruralistycznych. Wszędzie tam, gdzie ochroną obejmuje się większy obszar niż tylko budowlę w liniach murów obwodowych, należy starannie określić i oznaczyć na załączniku graficznym granice tej ochrony. Wojewódzki konserwator zabytków powinien zwrócić uwagę na takie oznaczenie granic, aby była możliwa ich identyfikacja w terenie. Oznacza to, że granica wpisu do rejestru nie może biec np. przez część obiektu budowlanego stanowiącego jednorodną całość konstrukcyjną. Najbardziej wiarygodnym sposobem wykreślenia tych granic jest poprowadzenie ich wzdłuż granic działek geodezyjnych, natomiast w przypadku konieczności wytyczenia granic tylko na fragmentach takich działek konieczne jest ich dokładne opisanie z podaniem odległości od punktów geodezyjnych wyznaczających granice parcel. Dlatego bardzo precyzyjne oznaczanie granic obszaru wpisanego

79 Art. 10a u.o.z.o.z.

do rejestru zabytków jest tak ważne? Odpowiedź jest prosta. Dokładne wyliczenie powierzchni objętej ochroną będzie potrzebne np. w celu ewentualnego zwolnienia tego terenu z podatku od nieruchomości lub ustalenia odpowiednich stref w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokładne oznaczenie granic pozwoli także uniknąć nieporozumień w przypadku zamiaru uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prace na tym obszarze. Niestety ogromna część wydawanych przed wielu laty decyzji o wpisaniu obszaru do rejestru zabytków jest pozbawiona dokładnych opisów i załączników graficznych, co obecnie stwarza ogromne trudności w ich interpretacji. Czasami zdarzają się próby naprawiania tych błędów przez wojewódzkich konserwatorów zabytków za pomocą wydawania postanowień wyjaśniających wątpliwości co do treści dawnych decyzji. Sądy administracyjne uchylają jednak takie postanowienia, twierdząc, że jeżeli w decyzji został wymieniony przedmiot ochrony, np. zabytkowy park, to nie ma wątpliwości co do jej treści pomimo braku dokładnego określenia granic obiektu.

Przykładem takiego nieprecyzyjnego określenia granic układu urbanistycznego jest decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków osiedla, do której nie sporządzono załącznika graficznego pokazującego granice ochrony. Granice te opisano jednak w decyzji, podając nazwy ulic, w przypadku jednej ulicy dodając do jej nazwy określenie „wraz z zabudową po obu stronach ulicy”. Taki opis granic jest jednak niewystarczający. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że wspomniane ulice są drogami publicznymi zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych⁸⁰. Taka droga jest usytuowana w pasie drogowym, który stanowi fragment gruntu wydzielony liniami rozgraniczającymi, szerszy niż sama jezdnia. W świetle tych uwarunkowań użycie w decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków określenia „w granicach ulicy” jest niejasne, chociaż sugeruje ono, że granica terenu wpisanego do rejestru zabytków biegnie wzdłuż zewnętrznej krawędzi pasów drogowych ulic. Dlaczego poświęcam tyle uwagi tak na pozór oczywistej sprawie? Otóż precyzyjne wskazanie, którą stroną pasa

80 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 320.

drogowego biegnie granica obszaru wpisanego do rejestru zabytków, ma niebagatelne znaczenie w sytuacji, kiedy w obecnym pasie drogowym znajdują się budowle lub urządzenia drogowe o wartości zabytkowej. Według definicji zawartej w ustawie o drogach publicznych są to tzw. urządzenia obce, które mogą pozostać w dotychczasowym stanie, jeżeli nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłócają wykonywania zadań zarządcy drogi. Natomiast w sytuacji gdy zabytkowe budowle w pasie drogowym powodują utrudnienia dla ruchu, to w celu ich ochrony wojewódzki konserwator zabytków będzie musiał udowodnić, że ten pas jest wpisany do rejestru zabytków.

W przypadku wspomnianego osiedla brak załącznika graficznego do decyzji spowodował również, że granice terenu wpisanego do rejestru zabytków interpretowane są dowolnie w różnych opracowaniach. Na mapie miasta, umieszczonej na oficjalnej stronie urzędu miasta, na warstwie *Zabytki* przedstawiono granice zespołu chronionego, obejmując obszar całych działek przylegających do ulic, mimo że w decyzji jest mowa jedynie o ulicach i o zabudowie przy jednej z nich. Takie oznaczenie granic ma swoje konsekwencje w postaci np. uznania za obszar chroniony również działek na skrzyżowaniach ulic, wspólnych dla ulicy wpisanej do rejestru zabytków i dla ulic poza tym obszarem. W ten sposób budynki stojące na tych wspólnych działkach, ale przy ulicach niewpisanych do rejestru zabytków, zostały oznaczone na wspomnianej mapie jako elementy obszaru chronionego. Wprawdzie informacje zawarte na wyżej wymienionej mapie nie stanowią oficjalnego dokumentu, o czym świadczą zamieszczone tam następujące komunikaty:

niektóre informacje zawarte w naszym serwisie internetowym oraz w usługach mogą być nieaktualne lub zawierać błędy – nie ponosimy odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikające z wykorzystywania tych zasobów; mapy prezentowane w portalu mapowym można wykorzystywać na własną odpowiedzialność,

niemniej jednak są informacją publiczną, która może wprowadzać w błąd osoby odwiedzające stronę. W obowiązującym miejscowym



Warszawa, Saska Kępa, skrzyżowanie ulic Saskiej i Zwycięzców. Przykład wątpliwości co do granicy wpisu do rejestru układu urbanistycznego z powodu braku załącznika do decyzji. Oba budynki stoją na wspólnej działce. Według tekstu decyzji granica biegnie wzdłuż ulicy z zabudową po lewej stronie zdjęcia. Interpretacja przebiegu granic wpisu wzdłuż działek może spowodować zaliczenie budynku po prawej stronie do terenu chronionego, chociaż obiekt stoi przy ulicy niewpisanej do rejestru.

Fot. Dawid Żuchowicz, 2024 r.

planie zagospodarowania przestrzennego granice wpisu do rejestru zabytków tego samego osiedla określono w wielu miejscach inaczej, m.in. włączono do obszaru chronionego duże fragmenty zabudowy po drugiej stronie jednej z ulic granicznych pomimo braku takiego zapisu w decyzji o wpisaniu do rejestru. Co ciekawe, rysunek tego planu wraz ze wspomnianymi, oznaczonymi inaczej granicami wpisu do rejestru zabytków, znajduje się także w tym samym serwisie mapowym na warstwie *Plany zagospodarowania*. Opisane tu uchybienia mają bardzo poważne konsekwencje dla właścicieli nieruchomości położonych na terenach o niejasnym statusie, ponieważ wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków niesie ze sobą ograniczenia w swobodnym dysponowaniu prawem własności. Niestety, nadal

w wielu miejscowościach obowiązują podobne, dawne decyzje o wpisaniu do rejestru zabytków większych obszarów, do których nie dodano odpowiednio dokładnych załączników graficznych.

Bardzo duży problem stwarza obecnie konieczność identyfikacji granic zabytkowych parków lub zespołów dworsko-parkowych, które wpisywano do rejestru zabytków w latach 70. i 80. XX wieku. Większość takich decyzji nie ma załącznika graficznego, a wojewódzcy konserwatorzy zabytków posługują się zazwyczaj planami dołączonymi do specjalistycznych opracowań, tzw. ewidencji parków, mimo że nie stanowią one oficjalnych załączników do decyzji. W wielu przypadkach, z uwagi na upływ czasu i występujące wielokrotnie rozmaite zmiany w przyrodzie, a także w wyniku działalności ludzi, pierwotne granice takich zespołów, jeżeli nie miały dawnego ogrodzenia, uległy zatarciu. W związku z tym wojewódzcy konserwatorzy zabytków muszą nieraz mierzyć się z koniecznością ustalenia, czy dany fragment terenu stanowi jeszcze obszar wpisany do rejestru.

Przykładem takiej sytuacji prawnej zabytkowego parku, spowodowanej przez brak załącznika graficznego do decyzji o wpisaniu do rejestru, jest wydanie dwóch różnych decyzji dla tego obiektu. Na mocy jednej decyzji teren ten został w całości ujęty w rejestrze jako element układu urbanistycznego, a na mocy drugiej decyzji wpisano jedynie fragment parku, który w momencie wydania decyzji był wydzieloną nieruchomością. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest to możliwe, ponieważ wpis do rejestru układu urbanistycznego nie wyklucza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tego układu zabytków nieruchomych, ale do drugiej decyzji nie dołączono załącznika graficznego. Obecnie cały park stanowi jedną nieruchomość, w związku z czym wojewódzki konserwator zabytków różnie interpretował w kolejnych dokumentach granice obszaru wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków, uznając na przemian, że decyzja ta dotyczy albo tylko fragmentu parku, albo jego całości. Jakie jest wyjście z tej sytuacji? Na razie nie wymyślono procedury jednolitej dla wszystkich przypadków. Istnieje wprawdzie możliwość zmiany tych dawnych, niepełnych decyzji

o wpisaniu do rejestru zabytków, na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale zmiana taka wymaga zgody stron postępowania, co nie zawsze będzie możliwe. Wydaje się jednak, że w interesie stron powinno leżeć uporządkowanie zakresu wpisu do rejestru i precyzyjne oznaczenie przedmiotu ochrony.

Po wydaniu ostatecznej decyzji o wpisaniu zabytku do rejestru wojewódzki konserwator zabytków dokonuje wpisu w księdze rejestru zabytków⁸¹. Rejestr zabytków tworzą trzy księgi o wymiarach 46 × 30 cm liczące 200 ponumerowanych kart. Dla różnych rodzajów zabytków prowadzi się odrębne księgi: dla zabytków nieruchomości – księgę oznaczoną literą A, dla zabytków ruchomych – księgę oznaczoną literą B i dla zabytków archeologicznych – księgę oznaczoną literą C. W księdze wpisuje się następujące informacje:

1. numer rejestru – numer kolejny pozycji w księdze rejestru, pod którą jest wpisany zabytek. Ten numer będzie podawany we wszystkich dokumentach dotyczących zabytku, stanowiąc niejako jego znak rozpoznawczy;
2. wpis do rejestru – oznaczenie organu, który wydał decyzję w postępowaniu o wpisanie do rejestru, datę wydania decyzji i jej numer;
3. przedmiot ochrony – rodzaj zabytku, określenie otoczenia zabytku lub nazwę zabytku;
4. zakres ochrony – treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji;
5. miejsce położenia lub przechowywania zabytku – adres miejsca położenia lub przechowywania zabytku z podaniem nazwy miejscowości, nazwy ulicy i numeru posesji, oraz nazwy gminy i powiatu;
6. numer księgi wieczystej, o ile księga taka została założona;
7. numer katastru nieruchomości – nazwę własną jednostki ewidencyjnej oraz jej identyfikator w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, nazwę obrębu lub jego numer oraz numer działki;

81 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 56).

8. właściciel zabytku – imię, nazwisko i adres osoby fizycznej lub nazwę i adres siedziby osoby prawnej będącej właścicielem zabytku bądź użytkownikiem wieczystym gruntu w dniu, w którym decyzja o wpisie do rejestru zabytków stała się ostateczna, a w przypadku współwłasności – dane wszystkich współwłaścicieli; w razie zmiany danych właściciela, współwłaściciela lub użytkownika wieczystego – w rubryce umieszcza się adnotację odsyłającą do zbioru dokumentów;
9. posiadacz zabytku – imię, nazwisko i adres osoby fizycznej lub nazwę i adres siedziby osoby prawnej będącej posiadaczem zabytku w dniu, w którym decyzja o wpisie do rejestru zabytków stała się ostateczna; w razie zmiany danych posiadacza – w rubryce umieszcza się adnotację odsyłającą do zbioru dokumentów;
10. skreślenie z rejestru – oznaczenie organu, datę i numer decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru;
11. uwagi – inne dane dotyczące zabytku, w tym informacje o przeniesieniu wpisu z poprzedniej księgi.

O wpisie do rejestru zabytków nieruchomości lub jej części na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wpisuje się wzmiankę w księdze wieczystej nieruchomości. Informację o takim wpisie należy również zamieścić w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków powinna być przekazana wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta oraz Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, który archiwizuje takie dokumenty.

Do rejestru zabytków nie wpisuje się zabytków objętych już innymi formami ochrony, takimi jak:

- wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;
- wpis do inwentarza muzeum;
- włączenie do narodowego zasobu bibliotecznego.

5.1.2. Skreślanie z rejestru zabytków

Istnieje również możliwość skreślenia zabytku z rejestru na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, a także z urzędu. Może to nastąpić tylko w ściśle określonych okolicznościach, takich jak:

- zniszczenie w stopniu powodującym utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej;
- brak potwierdzenia wartości będących podstawą do wpisania do rejestru w nowych ustaleniach naukowych;
- wpisanie na Listę Skarbów Dziedzictwa;
- wpisanie zabytku do inwentarza muzealnego;
- włączenie zabytku w skład narodowego zasobu bibliotecznego.

W tym miejscu zwracam uwagę, że pewne przekształcenia zabytku nie powodują automatycznie zniszczenia go w stopniu powodującym utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. O tym, czy doszło do takiego zniszczenia, decyduje organ prowadzący postępowanie, czyli Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Natomiast argumenty dotyczące braku środków finansowych na utrzymanie zabytku nie są w ogóle brane pod uwagę w przypadku rozstrzygania tej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13 czerwca 2008 roku, I SA/Wa 178/08 (LEX nr 510301), stwierdził, że wniosek spółdzielni mieszkaniowej, iż z przyczyn ekonomicznych najwłaściwsza byłaby rozbiórka tego budynku, nie może przesądzać o utracie wartości zabytkowej obiektu.

Wniosek o skreślenie z rejestru zabytków kieruje się wprost do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który, jak już wyżej wspomniano, prowadzi takie postępowanie jako organ pierwszej instancji. W niektórych przypadkach można skreślić z rejestru tylko część zabytku. Często dotyczy to tzw. zabytków obszarowych, czyli zespołów budowlanych lub układów urbanistycznych i rurlistycznych, w których np. jeden z elementów składowych został zniszczony.

5.2. Lista Skarbów Dziedzictwa

Listę Skarbów Dziedzictwa tworzą zabytki ruchome spełniające kryteria jednej z 13 kategorii wymienionych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Lista prowadzona jest w systemie teleinformatycznym, udostępnionym w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁸². Wpisywanie takich zabytków na listę odbywa się w procedurze analogicznej do wpisania do rejestru zabytków. Jak wspomniano wyżej, zajmuje się tym wyłącznie minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Zabytek ruchomy można skreślić z tej Listy, jeżeli nie można już zaliczyć go do jednej ze wspomnianych wyżej kategorii.

5.3. Uznanie za pomnik historii zabytku nieruchomego

Ustanowienie pomnika historii dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub parku kulturowego o szczególnej wartości dla kultury następuje w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Wniosek powinien być zaopiniowany przez Radę Ochrony Zabytków. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis pomnika historii na Listę Dziedzictwa Światowego w celu objęcia tego obiektu ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, o czym była mowa powyżej⁸³. Wniosek i jego uzasadnienie dla ministra przygotowuje Narodowy Instytut Dziedzictwa.

Kryteria i procedury w zakresie uznawania obiektu za pomnik historii sformułowała i wskazała do stosowania w 2005 r. Rada

82 Sposób prowadzenia listy określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 928).

83 Art. 15 u.o.z.o.z.

Ochrony Zabytków, czyli ciało doradcze ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego⁸⁴. Rada uznała, że musi to być:

zabytek nieruchomy o znaczeniu ponadregionalnym, o dużych wartościach historycznych, naukowych i artystycznych, mający znaczenie dla polskiego dziedzictwa kulturalnego, utrwalony w świadomości społecznej i stanowiący źródło inspiracji dla kolejnych pokoleń.

Przyjęto następujące kryteria wyboru zabytku do nadania mu rangi pomnika historii:

- zachowanie pierwotnej kompozycji przestrzennej lub stwierdzenie nieznacznych przekształceń;
- jednorodność stylowa lub czytelne i zharmonizowane ze sobą nawarstwienia;
- należyta ekspozycja w przestrzeni miejskiej lub krajobrazie i utrzymanie pierwotnych relacji z otoczeniem;
- dzieła wybitnych twórców, np. architektów, planistów, architektów krajobrazu, ogrodników;
- dobry stan zachowania lub stan pozwalający na ich rewitalizację;
- przedmiot troski konserwatorskiej.

Pod względem rzeczowym za pomniki historii mogą być uznane następujące obiekty:

- krajobraz kulturowy;
- układ urbanistyczny, ruralistyczny i zespół budowlany;
- dzieło architektury i budownictwa lub zespół tych dzieł o wspólnych cechach stylowych, użytkowych lub konstrukcyjnych;
- dzieło budownictwa obronnego;

84 Szczegółowe informacje na temat ustanawiania pomników historii, w tym kryteria wyboru, procedury wyboru i wzór dokumentacji zgłoszenia, a także listę pomników historii można znaleźć na stronie internetowej Narodowego Instytutu Dziedzictwa: <https://nid.pl/pomniki-historii/> [dostęp 9.01.2024 r.].

- obiekt dziedzictwa przemysłowego, inżynierii lądowej i wodnej;
- park i ogród;
- cmentarz;
- miejsce upamiętniające wydarzenia historyczne bądź związane z działalnością wybitnych osób lub instytucji;
- zabytek archeologiczny, np. pozostałość terenowa pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzysko, kurhan, relikwiry działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

Zabytki architektury o jednorodnych cechach i wartościach, reprezentujące wspólny krąg kulturowy, mogą być grupowane w zespoły. Uznanie zabytku za pomnik historii nadaje temu obiektowi wysoką rangę nie tylko ze względu na możliwość umieszczenia go na liście dziedzictwa światowego, lecz także z uwagi na kryteria uprawniające do przyznania mu w pierwszej kolejności dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, stosowane w różnych programach.

Pomniki historii zaczęto tworzyć w 1994 roku. Pierwszymi obiektami tego typu były historyczne zespoły miejskie Krakowa, Warszawy, Torunia, Wrocławia, Kazimierza Dolnego, Gdańska i Fromborka. Niektóre z tych zespołów są wpisane do rejestru zabytków tylko we fragmentach, ponieważ przed 2003 r. nie było wymogu, aby obszar pomnika historii był wcześniej wpisany do rejestru zabytków. Powoduje to zróżnicowanie procedur prawnych dla poszczególnych części takiego obszaru. Przykładem może być zamiar wykonania robót budowlanych na nieruchomości, która jest położona na obszarze pomnika historii, ale nie jest wpisana do rejestru zabytków. W przypadku konieczności ustalenia warunków zabudowy taka decyzja będzie uzgadniana z wojewódzkim konserwatorem zabytków, ponieważ uzgodnienie dotyczy obiektów objętych wszystkimi formami ochrony prawnej. Wojewódzki konserwator zabytków nie będzie natomiast wydawał pozwoleń na roboty budowlane przy tym obiekcie, ponieważ pozwolenia wydaje się tylko dla zabytków wpisanych do rejestru. Inwestor może jednak jeszcze powrócić do wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeżeli będzie chciał uzyskać odstępstwo od zatwierdzonego projektu

budowlanego lub pozwolenia na budowę. W takim przypadku potrzebna mu będzie opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków, która jest wymagana znowu w odniesieniu do zabytków objętych wszystkimi formami ochrony prawnej. Z powyższego przykładu wynika, że z uwagi na zmianę kryteriów uznawania zabytków za pomniki historii, w przypadku niektórych z nich wojewódzki konserwator zabytków będzie uczestniczył jedynie we fragmentach procesu budowlanego, co z pewnością może niepokoić inwestorów.

5.4. Utworzenie parku kulturowego

Park kulturowy tworzy się w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej⁸⁵. Obszar parku nie musi być jednak wpisany do rejestru zabytków. Na tym terenie mogą natomiast znajdować się nieruchomości wpisane do rejestru lub ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie utworzenia parku kulturowego po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. **Wójt, burmistrz lub prezydent miasta** sporządza plan ochrony parku, który uzgadnia wojewódzki konserwator zabytków i zatwierdza rada gminy. Plan ochrony może zawierać zakazy i ograniczenia w zakresie:

1. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
2. zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
3. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych, znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz znaków wskazujących na prawną ochronę zabytków;
- 3a. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
4. składowania lub magazynowania odpadów.

85 Procedurę utworzenia parku kulturowego opisują art. 16 i 17 u.o.z.o.z.

Park może obejmować obszar więcej niż jednej gminy, ale do jego utworzenia potrzebne są zgodne uchwały rad gminy lub związku gmin. Parkiem może zarządzać specjalna jednostka utworzona przez radę gminy.

Dla obszaru parku kulturowego należy sporządzić obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu nie będzie możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ postępowanie w tej sprawie musi być zawieszane do czasu uchwalenia planu⁸⁶.

Jak wskazano powyżej, w przepisach dotyczących tworzenia parku kulturowego oprócz opiniowania uchwały w tej sprawie oraz uzgadniania planu ochrony parku nie przewidziano żadnych innych kompetencji dla organu ochrony zabytków. Wynika z tego, że na obszarze parku kulturowego organ ten ma kompetencje jedynie do wydawania pozwoleń na działania przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków (na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.) oraz do uzgadniania pozwoleń na roboty budowlane dla obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków (na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane).

5.5. Ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Teraz przyszła pora na omówienie drugiej po rejestrze zabytków bardzo ważnej formy ochrony, którą można objąć jednocześnie dużą liczbę zabytkowych obiektów. Jak wskazano powyżej, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są jedną z form ochrony prawnej zabytków. Taki akt prawa miejscowego powstaje na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie ma obowiązku uchwalenia planu miejscowego, z wyjątkiem nakazu zawartego w innych przepisach. Takim przepisem jest np. omówiony powyżej obowiązek wykonania miejscowego planu dla obszaru parku kulturowego. Plan miejscowy jest

86 Taką procedurę przewiduje art. 62 ust. 2 u.p.z.p.

aktem prawa miejscowego. Należy w nim określić obowiązkowo m.in. następujące ustalenia mające wpływ na zachowanie wartości obszarów i obiektów zabytkowych⁸⁷:

1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
2. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
3. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a. zasady kształtowania krajobrazu;
4. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
5. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
6. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
7. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W zależności od potrzeb w planie miejscowym można też określić⁸⁸:

1. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
2. granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
3. sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;

87 Art. 15 ust. 2 u.p.z.p.

88 Art. 15 ust. 3 u.p.z.p.

4. minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych;
5. maksymalną intensywność zabudowy.

Rozwinięcie i szczegóły tego zakresu planu przedstawia rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸⁹. W rozporządzeniu wskazano m.in., w jaki sposób należy zapisywać poszczególne ustalenia. W odniesieniu do obszarów ochrony konserwatorskiej istotny będzie sposób zapisywania tych ustaleń nie tylko w zakresie ochrony zabytków, lecz także w innych kwestiach, które mają wpływ na stan zachowania zabytków, takich jak: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska przyrody i krajobrazu; zasady umieszczania w obszarach przestrzeni publicznej tymczasowych obiektów usługowych, urządzeń technicznych i zieleni. Ustalenia te powinny być zapisywane przede wszystkim poprzez formułowanie odpowiednich nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń:

1. ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie:
 - a. cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji,
 - b. nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
2. ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;
3. ustalenia dotyczące zasad kształtowania krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;
4. ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym

89 Dz. U. poz. 2404.

określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

5. ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych zawierają w szczególności określenie zasad umieszczania w obszarach przestrzeni publicznej tymczasowych obiektów usługowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów⁹⁰.

Zgodnie z §7 ust. 1 rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego zawiera obowiązkowo m.in.:

- określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;
- linie zabudowy.

Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera, w zależności od potrzeb, m.in.:

- oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;
- oznaczenia elementów informacyjnych niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.

Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania zawiera załącznik nr 1 do rozporządzenia, a podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy dotyczące linii stosowanych w części graficznej projektu planu miejscowego określa załącznik nr 2 do rozporządzenia.

90 § 4 pkt 2–6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wskazano powyżej, wbrew pozorom, przy formułowaniu wniosków do planu miejscowego oraz przy jego uzgadnianiu w kręgu zainteresowań wojewódzkiego konserwatora zabytków powinny się znaleźć nie tylko ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, lecz także wiele zagadnień z innych dziedzin. Dlaczego tak szeroki zakres ustaleń planu miałby wpływ na ochronę wartości zabytkowych obszaru objętego planem? Odpowiedź brzmi następująco:

1. zmiana przeznaczenia lub zasad zagospodarowania terenów zabytkowych może znacznie obniżyć, a nawet zniszczyć ich wartość, ponieważ funkcje, które obiekty zabytkowe pełniły w przeszłości lub pełnią nadal, często determinują ich wartości historyczne i artystyczne. Wprawdzie w odniesieniu do nieruchomości wpisanych do rejestru zmiana przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z niego i tak wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków⁹¹, ale w przypadku zabytków chronionych jedynie na podstawie ustaleń miejscowego planu udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w ustaleniu ich przeznaczenia ma zasadnicze znaczenie dla zachowania wartości zabytkowych;
2. ustalenia odpowiedniej linii zabudowy, położenie obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznych oraz do granic przyległych nieruchomości, ustalenie możliwości podziałów i scaleń parcelacyjnych oraz zapisy dotyczące przebiegu i parametrów ulic będą ważne dla zachowania historycznych pierzei i kompozycji układu urbanistycznego;
3. kolorystyka obiektów budowlanych oraz kształt i rodzaj pokrycia dachów mają ogromne znaczenie dla zachowania wartości artystycznych zespołów budowlanych i pojedynczych budowli;
4. ustalenia dotyczące ochrony środowiska lub intensywności zabudowy mogą mieć wpływ na ochronę zabytkowych zespołów zieleni i obiektów wodnych (stawy, sadzawki, kanały);
5. ustalenia przebiegu sieci uzbrojenia terenu powinny uwzględniać istnienie podziemnych zabytków archeologicznych.

91 Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z.o.z.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ustaleniach miejscowych planów uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości objętych formami ochrony wymienionymi w art. 7 tejże ustawy oraz ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. W praktyce uwzględnia się zatem ochronę obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków, ewentualnych fragmentów pomnika historii niewpisanych do rejestru zabytków, obszaru parku kulturowego, dla którego nie uchwalono osobnego, obowiązkowego planu miejscowego, oraz zabytków ujętych w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków. Tymczasem w wielu gminach nie założono jeszcze gminnej ewidencji. W związku z tym do niedawna rolę gminnej ewidencji zabytków pełnił wykaz zabytków nieruchomości wskazanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 145 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Niestety, przepis ten został uchylony na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁹², która weszła w życie 24 września 2023 roku. Wynika z tego, że w gminach, w których nie ma gminnej ewidencji zabytków, brakuje obecnie podstawy prawnej do uwzględniania w miejscowym planie ochrony zabytków znajdujących się we wspomnianym wykazie. Nie wyklucza to jednak możliwości przekazania ponownie przez organ ochrony zabytków aktualnego wykazu tych dodatkowych obiektów w ramach współpracy przy projektowaniu miejscowego planu⁹³. Zabytki umieszczone w tym wykazie będą zatem grupą chronioną wyłącznie na podstawie ustaleń planu, które powinny być sformułowane szczególnie starannie. Po uchwaleniu planu miejscowego wojewódzki konserwator zabytków nie będzie już uczestniczył w wydawaniu pozwoleń dotyczących tych zabytków, ponieważ zarówno w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brakuje przepisów upoważniających organ ochrony zabytków do wydawania pozwoleń lub ich uzgadniania dla zabytków

92 Dz. U. poz. 1688.

93 Zgodnie z art. 23 u.p.z.p. wojewódzki konserwator zabytków ma obowiązek składania wniosków oraz udostępniania informacji do projektu planu miejscowego.

chronionych wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego. Potwierdza to m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 lutego 2024 r., IV SA/PO 785/23:

Natomiast zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku zostały szczegółowo określone w ustawie – Prawo budowlane oraz w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków (wyrok NSA z 1.03.2018 r., II OSK 3148/17, LEX nr 2486318).

W wielu planach miejscowych spotyka się wartościowanie poszczególnych części zabytkowego obszaru. Przykładem takich zapisów jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla śródmieścia jednego z historycznych miast w Małopolsce, gdzie określono następujące strefy: strefę ścisłej ochrony konserwatorskiej; strefę ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego; strefę pośredniej ochrony konserwatorskiej; strefę ekspozycji zabytkowego zespołu. Obecnie nie stosuje się takiej waloryzacji. Natomiast w planach można spotkać bardzo szczegółowe zapisy dotyczące kształtowania nowej zabudowy. Dotyczą one nie tylko dopuszczalnej wysokości i kształtu dachów, lecz także rodzajów materiałów użytych do budowy i kolorystyki elewacji. W przypadku zespołów zabytkowych takie ustalenia są bardzo potrzebne, ponieważ pozwalają na szybkie i sprawne przygotowanie projektu budowlanego, bez niepotrzebnych dyskusji z organem wydającym pozwolenie na budowę, który przecież nie jest wyspecjalizowany

w dziedzinie ochrony zabytków. Niemniej jednak przestrzegam, aby przy tworzeniu planu nie podążać zbyt gorliwie za zachowanymi wzorcami zabytkowej zabudowy, ponieważ takie ustalenia mogą spowodować tworzenie sztucznych, pseudohistorycznych form w drodze bezrefleksyjnego naśladownictwa. Warto pamiętać, że zgodnie z jedną z doktrynalnych zasad ochrony zabytków nowe uzupełnienia powinny się odróżniać od obiektów oryginalnych.

I znowu służę odpowiednimi przykładami. Pierwszym z nich jest wspomniany plan miejscowy małopolskiego miasta. Dla strefy ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego zapisano konieczność takiego kształtowania zabudowy, aby zachować i odtworzyć historyczną formę i gabaryt budynków. Stwierdzono też, że zabudowa w tej strefie powinna mieć cechy historyczne charakterystyczne dla tego terenu, realizowane poprzez: formę, detal, sposób zagospodarowania działki, rozmieszczenie obiektów na działce budowlanej oraz rodzaj materiałów wykończeniowych. W innym miejscu tego planu ustalono, że zabudowa realizowana przy jednej z ulic będzie miała formę kamienic mieszczańskich nawiązujących stylem do budynków sprzed wielkiego pożaru w Rynku. Tego typu ustalenia prowadzą do stworzenia fałszywego obrazu nowej zabudowy, która będzie udawać obiekty zabytkowe. Szczególnie niepokojące jest przy tym użycie określenia „odtworzyć historyczną formę”, co w istocie oznacza nakaz rekonstrukcji obiektów niezachowanych, niezgodnie z doktryną ochrony zabytków.

W celu uniknięcia nieporozumień i błędnych interpretacji prezentowanego powyżej poglądu wyjaśniam, że nie sprzeciwiam się wykorzystywaniu w projektach nowej zabudowy, planowanej w historycznym układzie urbanistycznym, pewnych cech zachowanej architektury, tworzącej charakterystyczny obraz miasta, takich jak: lokalizacja budynków przy ulicach (w układzie kalenicowym lub szczytowym), gabaryty obiektów, kształty dachów i proporcje wielkości powierzchni otworów do powierzchni ścian oraz materiał konstrukcyjny (np. poprzez wykluczenie budowy obiektów całkowicie przeszklonych). Wykorzystanie tych cech może pozwolić na zharmonizowanie wyglądu współczesnych

i historycznych elementów przestrzeni oraz na uzyskanie w ten sposób ładu przestrzennego. Przestrzegam jednak przed prostym naśladownictwem i odtwarzaniem obiektów nieistniejących. Przecież wszystkie historyczne ośrodki osadnicze rozwijały się przez wieki i prezentują przykłady architektury z różnych epok. Sądzę zatem, że nie można utrzymać ciągłości rozwoju historycznego ośrodka miejskiego, powtarzając nieustannie dawne formy architektoniczne, i to wzorowane na jednym okresie historycznym. Ciągłość ta powinna się przejawiać również w dziełach współczesnych, twórczo uzupełniających zachowany zespół. I tutaj wiele zależy od wrażliwości estetycznej urbanistów i architektów.

Kolejnym przejawem nadgorliwości w chęci utrzymania zabytkowego charakteru zespołu urbanistycznego są ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla powstałego przed II wojną światową jako miasto-ogród. Osiedle do 1939 roku zostało zaplanowane, w dużej części rozmierzone na parcele i częściowo zabudowane. Po II wojnie światowej na działkach niezabudowanych zaczęto wznosić współczesne budynki, a duży fragment terenu zajęły budowle wojskowe. Osiedle nie zostało wpisane do rejestru zabytków, ale jest ujęte w gminnej ewidencji zabytków wraz z poszczególnymi budynkami zabytkowymi. Na jego obszarze ustanowiono dwie strefy ochrony konserwatorskiej: strefę ochrony prawnej konserwatorskiej, obejmującej grupę zachowanych budynków zabytkowych, oraz strefę pośredniej ochrony konserwatorskiej. Już samo sformułowanie „strefa ochrony prawnej” budzi wątpliwości, ponieważ oznaczałoby to, że strefa pośredniej ochrony nie jest chroniona przepisami prawa. Oczywiście jest to błędne sformułowanie, ponieważ, jak wskazano powyżej, ustalenia całego planu mają rangę przepisów prawa miejscowego. W omawianym planie ustalono utrzymanie willowego charakteru zabudowy o cechach miasta-ogrodu z obowiązkiem „kształtowania zabudowy w dostosowaniu do zachowanych zabytkowych obiektów architektury dworskiej”. Ustalenie to jest enigmatyczne i mało zrozumiałe. Trudno jest na jego podstawie zaprojektować nową zabudowę. Co oznacza określenie „dostosowanie do zachowanych zabytkowych obiektów”? Skonsternowani architekci zadają pytanie, czy mają zaprojektować współczesny dom w stylu dworskim.

Oczywiście można i tak, ale jak będzie wyglądać osiedle wypełnione atrapami dworkowych willi? Prawdopodobnie jak gotowe dekoracje do filmu, przemieszane z autentycznymi zabytkami, trudnymi do identyfikacji.

W tym przypadku muszę wyjaśnić, że tzw. architektura dworkowa nie jest wyróżnikiem takiego zespołu jak miasto-ogród. Ma on pewne charakterystyczne cechy rozplanowania zabudowy, ale nie form architektury. Faktycznie w Polsce, w okresie największego rozwoju takich ośrodków, w latach 20. XX wieku, panowała moda na architekturę dworkową, ale wznoszono w nich także takie obiekty, jak modernistyczne wille z lat 30. oraz budynki kontynuujące tradycje modernizmu z lat 50. i 60. Większość polskich miast-ogrodów została zrealizowana tylko częściowo, szczególnie pod względem zabudowy, i przestała się rozwijać po 1939 roku, stąd też najwięcej zachowanych budynków prezentuje cechy stylowe lat 20. i 30. XX wieku, ale nie znaczy to, że współcześnie projektowane obiekty w takim zespole muszą naśladować ten styl. Przykładem może tu być pierwsze miasto-ogród na świecie, w Letchworth w Wielkiej Brytanii, gdzie można spotkać domy o bardzo różnym wyglądzie, pochodzące z różnych okresów, począwszy od 1904 roku. W tym mieście nadal buduje się nowe obiekty, oczywiście według ustalonych zasad zagospodarowania, ale nie wymaga się naśladownictwa form historycznych.

Konsekwencje takiego wiernego naśladowania historycznych stylów architektury widać obecnie np. w Konstancinie-Jeziornie koło Warszawy, gdzie miejscami trudno jest odróżnić obiekty zabytkowe od ich współczesnych pastiszy.

Podobną zachętę do naśladownictwa form historycznych można znaleźć w ustaleniach miejscowego planu dla innego osiedla w typie miasta-ogrodu:

Plan dopuszcza ograniczoną dobudowę, rozbudowę części mieszkalnej od strony ogrodowej w kierunku wnętrza działki [...] pod warunkiem zachowania:

- a. Pierwotnego stylu obiektów oraz zastosowanych zasad i proporcji bryły obiektu,
- b. Kompozycji elewacji i jej podziałów;
- c. Typu oraz pochylenia i pokrycia dachu;
- d. Detalu architektonicznego;
- e. Typu użytych materiałów etc.;
- f. Pierwotnego charakteru i stylu towarzyszących obiektowi małych form architektonicznych [...].

Jak widać, ponownie mamy do czynienia z naruszeniem jednej z podstawowych zasad w doktrynie konserwatorskiej, dotyczącej odróżniania nowych uzupełnień od autentycznych zabytków. I znowu, tak jak w przypadku wspomnianych wyżej planów, należy zadać sobie pytanie: czy w historycznym zespole wszystko musi być pseudohistoryczne? Czy nie ma tam miejsca na współczesne realizacje, świadczące o rozwoju miasta? I dlaczego nowe obiekty mają udawać dawne, tworząc w ten sposób sztucznie wykreowaną, nieco teatralną rzeczywistość?

Uważam, że odpowiedź na te pytania jest oczywista: należy zachować autentyczną, historyczną substancję w zabytkowym układzie urbanistycznym lub ruralistycznym i dbać o nią, ale jej nowe uzupełnienia powinny nosić cechy czasu, w którym powstały. Istotnym problemem do rozwiązania będzie natomiast połączenie tych dwóch światów w harmonijny zespół, o wysokich walorach estetycznych, kreujący nową jakość w przestrzeni. I właśnie na to zapotrzebowanie powinny odpowiedzieć ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W celu poparcia powyższych tez przytoczę konkretne zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących dla zabytkowych układów urbanistycznych. Na początek odpowiedni z punktu widzenia ochrony zabytków przykład ustaleń planu dotyczących elementów zagospodarowania przestrzennego dla zabytkowego zespołu, niedających możliwości ich interpretacji, które zalecam do stosowania:

- a. Plan ustala zakaz:
 - zmiany przebiegu i przekroju istniejących typów ulic;
 - zmiany pierwotnej linii zabudowy (pierzeli ulic);
 - dokonywania wtórnego podziału działek na mniejsze działki budowlane;
 - dogęszczania zabudowy na istniejących działkach poprzez budowę drugiego obiektu – domu.
- b. Plan ustala zasadę utrzymania minimalnego procentowego terenu czynnego biologicznie na gruncie rodzimym dla każdej działki inwestycyjnej danego kwartału odpowiednio 60%, 50%, 40% i 30%, jeśli ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej.
- c. Plan ustala nakaz zachowania istniejących szpalerów zieleni przyulicznej oraz wprowadzenia nowych nasadzeń.
- d. W przypadku zabudowy głównej, reprezentacyjnej ulicy plan ustala zakaz nadbudów, dobudów, zmian kompozycji elewacji i kąta nachylenia dachów.
- e. Plan ustala na ciągu trzech ulic nakaz stosowania ogrodzeń od strony ulic zgodnie z ustaleniami szczegółowymi.

Przytoczyłam tutaj jedynie wybrane ustalenia dotyczące zachowania historycznych cech kompozycji układu urbanistycznego, bez szczegółowych wskazań dotyczących kształtowania nowej zabudowy oraz przekształceń zabudowy poza główną ulicą, których plan nie zabrania. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na uściślenie w planie pojęcia powierzchni biologicznie czynnej, za którą uznano wyłącznie powierzchnię na gruncie rodzimym. To uściślenie jest szczególnie uzasadnione w przypadku zabytkowego obszaru, którego istotnym komponentem jest zieleń. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określenie „powierzchnia biologicznie czynna” obejmuje także możliwość **doliczenia do niej 50% powierzchni pokrytych zielenią tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni większych niż 10 m²**. Takie wyliczenie powierzchni biologicznie czynnej, z dodaniem powierzchni na elementach zabudowy, nie powinno mieć miejsca w przypadku obszarów zabytkowych, ponieważ stanowiłoby to istotne naruszenie historycznego wyglądu obszaru zabytkowego.

Prawidłowe zapisy innego planu, które dotyczą sposobu kształtowania nowej zabudowy i zapewniają ochronę zabytkowych wartości obszaru, brzmią następująco:

- a. Dla budynków zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej [...] ustala się:
 - maksymalną wysokość do 11 m, licząc od poziomu terenu przy głównym wejściu do budynku do najwyższej położonej kalenicy dachu;
 - dachy dwuspadowe lub wielospadowe, o symetrycznym nachyleniu połaci głównych od 30° do 45° (z wyjątkiem strefy ochrony ekspozycji zabytkowego zespołu, w której nakazuje się stosowanie dachów o kącie nachylenia połaci głównych od 35° do 45°). Dopuszcza się możliwość realizacji budynków posiadających tzw. dach polski lub mansardowy, w tych sytuacjach możliwe jest zwiększenie kąta nachylenia połaci dachu do 50°; dopuszczenie to nie dotyczy budynków lokalizowanych w strefie ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego i w strefie ochrony ekspozycji zabytkowego zespołu;
 - dopuszcza się doświetlenie dachów lukarnami lub oknami połaciowymi;
 - kolor dachu powinien być ciemniejszy niż kolor ścian; wprowadza się zakaz stosowania pokryć dachowych w kolorach jaskrawych (np. intensywnie zielonych, intensywnie niebieskich).
- b. Na terenach zabudowy mieszkaniowej z usługami, zlokalizowanej w Rynku, obowiązuje zasada szczytowego układu budynku w stosunku do pierzei Rynku, ustala się konieczność sytuowania zabudowy w granicy działki budowlanej z dopuszczeniem pozostawienia miedzuchów.

Jak widać, przytoczone przykłady ustaleń planów są zgodne ze wskazaniami wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ przedstawiają konkretne cechy elementów zagospodarowania

przestrzennego, które wymagają ochrony, i formułują odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia. Zwracam uwagę na używane w ustaleniach planów pojęcie „dopuszcza się”. Oznacza ono, że w niektórych przypadkach możliwa jest realizacja inwestycji w nieco inny sposób niż określony w planie.

Teraz przyszła kolej na wskazanie istotnych wad w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących zabytkowe obszary.

Jednym z najważniejszych błędów jest zapisywanie ustaleń sugerujących pewne działania zamiast jednoznacznych i kategoriowych wskazań. Odradzam zawieranie takich zapisów w planie miejscowym. Są to następujące zapisy: „wnioskuje się”, „postuluje”, „zaleca”. Zapis w jednym z obowiązujących planów brzmi:

plan wnioskuje docelowe obniżenie klasy funkcjonalnej ulicy [...]; plan wnioskuje o dokonanie wpisu do ewidencji obiektu [...]; plan zaleca wprowadzenie zabezpieczeń akustycznych na elewacjach budynków mieszkaniowych [...].

Z treści tych ustaleń wynika, że są to jedynie postulaty, które nie muszą być zrealizowane. Jest to działanie niezgodne z celem uchwalenia miejscowego planu, którym jest dokonanie **ustaleń** w zakresie przeznaczenia terenów oraz **określenia** sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Zapisy planu powinny mieć zatem wydźwięk oznajmujący i kategoriowy.

Innym błędem stosowanym w zapisach miejscowych planów dotyczących ochrony zabytkowych obszarów jest używanie niejednoznacznego określeń: „w nawiązaniu”, „w porozumieniu” czy „dostosowanie”. W planach spotyka się np. takie ustalenia:

plan dopuszcza nowe realizacje pod warunkiem nawiązania: skalą – wysokością, linią zabudowy, przebiegiem gzymsów, ukształtowaniem dachów, podziałami elewacyjnymi oraz towarzyszącymi zabudowie ogrodzeniami i detalem ulicznym do wartościowych przykładów sąsiedniej zabudowy, będącej

w rejestrze lub ewidencji Państwowej Służby Ochrony Zabytków; dostosowanie do zachowanych zabytkowych obiektów⁹⁴.

Co może oznaczać w tym przypadku słowo „nawiązanie”? Według *Słownika języka polskiego* oznacza to „oparcie się na czymś jako na wzorze”. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób projektant nowego obiektu na terenie objętym planem miałby wykorzystać ten wzór. Czy powinien dokładnie powtórzyć wymienione cechy istniejącej zabudowy, czy też może je zmodyfikować, a jeżeli tak, to w jakim stopniu? Z mojego doświadczenia zawodowego wynika, że te pytania nie są bezpodstawne. Wielokrotnie spotykałam się z opiniami projektantów, że „nawiązanie do wysokości” może oznaczać także różnicę 3 m, a dach mansardowy może być „nawiązaniem” do kształtu dachu wielopołaciowego. Podobnie trudno jest zinterpretować takie ustalenie planu jak „dostosowanie”. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* słowo „dostosować” oznacza „zmienić coś tak, by pasowało do czegoś”. Jak to przełożyć na język architekta? Jak zaprojektować nowy dom, który miałby „pasować” do budynku zabytkowego? Ustalenie to jest bardzo pojemne znaczeniowo i pozostawia szerokie pole do interpretacji.

Niejasnym stwierdzeniem jest także dopuszczenie „ograniczonej” dobudowy, rozbudowy części mieszkalnej. Nie zapisano tu parametru tego ograniczenia, a jedynym jego wyróżnikiem ma być zachowanie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na działce. Podaję ten przykład, ponieważ konsekwencją takiego zapisu planu była faktyczna, duża rozbudowa obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Omawiany budynek stoi w jednostce planu, dla której przewidziano przeznaczenie minimum 60% terenu powierzchni biologicznie czynnej dla każdej działki inwestycyjnej. Niestety, zabytek był znacznie mniejszy niż inne obiekty w kwartale, w związku z czym powierzchnia biologiczna jego działki była dużo większa. I tu dochodzimy do pojęcia ograniczonej rozbudowy, które jest niejednoznaczne i podlega interpretacji. W omawianym przypadku projektant zaplanował bardzo dużą

94 Por. cytowane już ustalenie w omówionym wcześniej planie miejscowym miasta-ogrodu z architekturą dworskową.

rozbudowę zabytku, bazując właśnie na niedookreślonym pojęciu ograniczenia. Oczywiście warunek zachowania 60% powierzchni biologicznie czynnej został spełniony, a nawet przekroczony, ale dyskusjom na temat wielkości proponowanej rozbudowy nie było końca. Efektem tego jest duża rozbudowa, którą trudno nazwać ograniczoną, a która spowodowała poważne naruszenie wartości zabytkowych pierwotnego budynku.

Jak można było tego uniknąć? Wydaje się, że przed sformułowaniem ustaleń planu miejscowego zabrakło wnikliwej analizy wartości obszaru, szczególnie w odniesieniu do historycznej parcelacji i zabudowy, która już w momencie jej powstawania była bardzo zróżnicowana. Taka analiza pozwoliłaby na odpowiednie dopasowanie ustaleń planu, nawet do pojedynczych nieruchomości zabytkowych.

Istnieją jednak plany, w których kwestie rozbudowy obiektów zabytkowych zapisano bardzo precyzyjnie, np.:

- zakazuje się rozbudowy obiektów, z wyjątkiem miejsc wskazanych w zapisach szczegółowych dla terenów, gdzie ją dopuszczono, z ograniczeniem rozbudowy do 10% powierzchni zabudowy budynku, w głąb działki, zgodnie z liniami zabudowy na rysunku planu;
- dopuszcza się rozbudowę wyłącznie dla budynków, dla których określono nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z ustaleniami szczegółowymi.

Jeszcze jednym sformułowaniem w planach miejscowych, mogącym prowadzić do rozmaitych niejasności i interpretacji jest ustalanie wysokości budynków, liczonej do gzymsu lub do krawędzi elewacji. Taki zapis pozostawia pole do zwiększania wysokości nowej zabudowy poprzez umieszczanie dodatkowej kondygnacji w wysokim dachu lub tzw. kondygnacji technicznej. W związku z tym, aby uniknąć tego typu wydarzeń, ustalenia wysokości dla nowych projektów powinny dotyczyć kalenicy dachu lub najwyższego punktu dachu wielopołaciowego, a także wysokości attyki.

W podsumowaniu powyższych rozważań warto przytoczyć fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 964/11, zgodnie z którym „akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”. Ten sam sąd w wyroku z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 807/15 stwierdził:

Jednym z przejawów naruszenia wymagań dotyczących prawidłowej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, które może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo stwarzać możliwość dowolnego działania [...].

Na zakończenie przytoczę poważne uchybienie w ustaleniach jednego z planów, dotyczące niewłaściwego zastosowania pojęcia „zalecenia”: „w odniesieniu do zabudowy historycznej oraz położonej w strefach ochrony konserwatorskiej nakaz stosowania rozwiązań materiałowych i kolorystycznych wynikających z uzyskanych zaleceń konserwatorskich”. Taki zapis oznacza, że miejscowy plan faktycznie nie ustala materiału i kolorystyki elewacji budynków zabytkowych, ale nakłada na inwestorów obowiązek uzyskania takiego ustalenia od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zalecenia konserwatorskie mają w tym przypadku zastąpić ustalenia planu miejscowego, co nie tylko narusza przepisy dotyczące planowania przestrzennego, lecz także art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określający formułę zaleceń konserwatorskich, o których będzie mowa w dalszej części.

Uzyskanie zaleceń konserwatorskich jest **prawem, a nie obowiązkiem** właściciela zabytku i to właściciel decyduje, w jakim zakresie chce je uzyskać. Nie można zatem określać w planie miejscowym **obowiązku** uzyskiwania zaleceń konserwatorskich, skoro takiego obowiązku nie przewidziano w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Na temat takiego odsyłania ustaleń planu do innych przepisów wypowiedział się m.in. wspomniany Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 807/15:

Wspomnieć przy tym wypada, że odsyłanie adresatów zaskarżonej uchwały do „przepisów odrębnych” może być uznane za swoistą informację czy pouczenie, a nawet może mieć pewien walor edukacyjny. Jednak zdaniem Sądu akt prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie służy celom informacyjnym czy edukacyjnym, ale jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy. Dlatego uchwała tego rodzaju jak zaskarżona w niniejszej sprawie powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie.

Przy opracowywaniu miejscowego planu trzeba też zwrócić uwagę na niespójności pomiędzy tekstem planu a jego rysunkiem. Przykładem może być ustalony w tekście jednego z planów zakaz zmiany pierwotnej linii zabudowy (piercei ulic), w przeciwieństwie do rysunku planu, gdzie oznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, co oznacza możliwość wznoszenia nowych budowli wewnątrz działek, niezgodnie z historyczną linią zabudowy.

Bardzo poważne konsekwencje przyniosło zignorowanie przez autorów jednego z planów, obejmującego m.in. zabytkowy układ urbanistyczny, zjawiska wtórnego dzielenia na tym obszarze pierwotnych działek poprzez wyodrębnienie, jako osobnych nieruchomości, budynków w granicach murów obwodowych i pozostałej części działki, stanowiącej teren zielony. Procesy te następowały masowo po przemianach ustrojowych w Polsce. W związku z tym ustalony w planie, w zasadzie słuszny, zapis dotyczący zakazu dogęszczania zabudowy na istniejących działkach poprzez budowę drugiego obiektu – domu nie dotyczy pustych działek, wydzielonych wtórnie z dawnych posesji. Z uwagi na to, że niemal wszystkie historyczne parcele są zabudowane, inwestorzy podejmują próby wznoszenia nowych obiektów na wydzielonych wtórnie działkach, działając teoretycznie zgodnie z planem, ale powodując zagrożenie zniszczenia podstawowych wartości zabytkowego układu urbanistycznego, jakim jest oryginalny układ parcelacyjny, obejmujący dom z ogrodem jako jedną posesję.

Na zakończenie tych rozważań polecam uwadze czytelników bardzo częste błędy zapisów planów miejscowych, które polegają na rozszerzaniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i ich modyfikowaniu poprzez nadawanie dodatkowych kompetencji wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. Świadczą o tym następujące ustalenia w planach:

- zakaz rozbiórki obiektów chronionych planem, w uzasadnionych przypadkach obiekt taki może być rozebrany po wyrażeniu zgody organu ochrony zabytków;
- obowiązek uzgadniania wszelkich prac ziemno-budowlanych z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- obowiązek wykonywania wszelkich inwestycji w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Takie uprawnienia nadawane w planach miejscowych wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, w przypadku zabytków chronionych wyłącznie na podstawie ustaleń planu, są niezgodne z zadaniami tego organu zawartymi w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kwestie te były już przedmiotem utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 września 2010 roku, II OSK 1434/09, LEX nr 746538 stwierdził, że:

ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mimo że należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów gminy, które je ustanowiły, nie są jedynymi przepisami prawa, które należy uwzględniać przy rozstrzygnięciu określonego wniosku, nie są też normami o charakterze nadrzędnym w stosunku do innych regulacji prawnych.

Podobnie w wyroku z 19 grudnia 2011 r., II SA/Wr 761/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, że:

tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli.

Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W wyroku z 26 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 964/11, ten sam sąd stwierdził:

zapisany w miejscowym planie obowiązek prowadzenia wszelkich inwestycji w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorium Zabytków wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Postanowienia te stanowią modyfikację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [...]. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. [...] Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. [...] Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – jest zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jak zatem należy prawidłowo zapisywać w miejscowym planie ustalenia dotyczące ochrony zabytków? Oto garść podstawowych zasad:

1. Przede wszystkim należy mieć na uwadze podstawową zasadę w doktrynie ochrony zabytków: „po pierwsze – nie szkodzić”.
2. Bardzo ważnym elementem wstępnym planu powinien być słownik pojęć, w którym można sformułować definicje określeń używanych w tekście planu. W przypadku obszarów i obiektów zabytkowych należy wyjaśnić takie pojęcia, jak: „układ urbanistyczny”, „ruralistyczny”, „zespół budowlany”, „krajobraz kulturowy”, „otoczenie zabytku”, „dominanta przestrzenna”, a także sformułowania, które nie są zdefiniowane w innych przepisach, jak np. „rozbudowa”. Z mojego doświadczenia wynika, że w przypadku tego ostatniego określenia niezwykle istotne jest rozróżnienie, czy oznacza ono powiększenie obiektu tylko na gruncie, czy też nad gruntem, np. w formie wykuszy lub nadwieszń, które mogą zmieniać bryłę obiektu. Jest to szczególnie ważne w przypadku ustalenia w planie zakazu rozbudowy, który może być interpretowany przez inwestorów wyłącznie jako zakaz powiększenia budowli tylko na gruncie, a nie jako zakaz rozbudowy samej bryły.
3. Przed przystąpieniem do formułowania zapisów w planie konieczne jest rozpoznanie i dokonanie oceny wartości zabytkowych obszaru objętego projektem planu. Tutaj jest pole do działania wojewódzkiego konserwatora zabytków, który powinien współpracować przy tworzeniu planu, składać odpowiednie wnioski i przekazywać informacje. Dawniej opracowywano odpowiednie studia urbanistyczno-historyczne, które były podstawą do dalszych prac planistycznych. Takie dokumentacje powinny być nadal przygotowywane. Ponadto, jeżeli gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, to jego ustalenia muszą być również zawarte w planie.
4. Ochrona obszarów zabytkowych w planie realizowana jest przede wszystkim przez określenie stref ochrony konserwatorskiej. Powinny one jednak mieć swoje nazwy własne, informujące, że ich celem jest ochrona zabytków. Jest to bardzo

ważna informacja, ponieważ, jak wiadomo, ustalenia planu są jedną z form ochrony zabytków. Przestrzegam przy tym przed stosowaniem innych określeń dla stref ochrony zabytków, takich jak np. strefa ochrony wybranych parametrów układu urbanistycznego. Taka nazwa nie zawiera informacji, że celem jej utworzenia jest ochrona zabytków. Można więc uznać, że jej wytyczenie w planie jest realizacją przepisu dotyczącego określania w planie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a nie przepisu dotyczącego zasad ochrony zabytków. Zaznaczam, że nie jest to niepotrzebne czepianie się szczegółów, ponieważ w swojej praktyce zawodowej spotkałam się z dylematem, czy w przypadku obiektu znajdującego się w „strefie ochrony wybranych parametrów układu urbanistycznego” organ ochrony zabytków ma jakieś kompetencje. Jest to niezwykle istotne, ponieważ w przepisach innych ustaw niż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawarte są kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków do zajmowania stanowiska m.in. w odniesieniu do obiektów budowlanych „usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”⁹⁵. W związku z tym zarówno inwestor, jak i organy administracji publicznej, w tym wojewódzki konserwator zabytków, muszą mieć pewność, że obszar wyznaczony w planie jest faktycznie objęty ochroną konserwatorską.

W 1981 roku ówczesny Zespół Ekspertów Międzyresortowej Komisji ds. Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich ustalił nazwy i symbole literowe stref ochrony konserwatorskiej. Były to: strefa A – rekonstrukcji historycznego układu urbanistycznego, nazywana często strefą ochrony prawnej lub ochrony bezpośredniej, strefa B – ochrony zachowanych elementów zabytkowych, nazywana strefą ochrony pośredniej, strefa K – ochrony krajobrazu, strefa W – ochrony relikwów archeologicznych, strefa E – ekspozycji zabytkowego zespołu miejskiego, strefa OW – obserwacji

95 Por. art. 9 ust. 3 pkt 4 i 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 725, dalej pb.).

archeologicznych⁹⁶. Strefa A obejmowała obszar o dobrze zachowanym historycznym rozplanowaniu, zachowanej zabudowie oraz o czytelnym krajobrazie. Strefa B miała chronić zabytkowe elementy układu o mniejszej wartości, zachowane w przekształconym współcześnie zespole i miała stanowić otulinę strefy A. W wielu planach strefy te ustalano jednak nieprawidłowo, dzieląc np. na strefy A i B obszar wpisany w całości do rejestru zabytków lub prezentujący jednorodny układ parcelacyjny. Konsekwencją takich podziałów były odpowiednie zapisy przewidujące mniej rygorystyczne ustalenia dla strefy B pomimo wpisania jej do rejestru zabytków. Obecnie rzadko stosuje się taki podział, a od czasu pojawienia się obowiązku uwzględniania w planach zabytków ujętych w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków więcej uwagi poświęca się szczegółowym zapisom dla grup obiektów niż dla samych obszarów.

Szczegółowe rozważania dotyczące formułowania wniosków konserwatorskich do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można znaleźć w artykule pt. *Wnioski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*⁹⁷. Posłużę się fragmentami tego artykułu, którego zawartość, pomimo upływu długiego czasu od jego publikacji, pozostaje w dużym stopniu aktualna. Autorki wyżej wymienionego artykułu proponują wytyczenie stref ochrony konserwatorskiej, które kształtowałyby się następująco:

- 96 M. Witwicki, *Strefy ochrony konserwatorskiej: cechy obszarów chronionych, wyznaczenie granic ochrony, podstawowe wytyczne konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków” 1985, nr 38/3–4 (150–151), s. 151–156.
- 97 J. Welc-Jędrzejewska, E. Kulesza-Szerniewicz, B. Makowska, E. Stieler, E. Jagielska, *Wnioski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Propozycja formy i zapisu wniosków. Stan prawny na dzień 30 sierpnia 2009 r.*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 4, s. 5–41.

- a. strefa ochrony konserwatorskiej obszaru zabytkowego, która wymaga określenia:
 - zakresu ochrony wszystkich elementów dziedzictwa kulturowego składających się na strukturę przestrzenną strefy;
 - zasad wprowadzania współczesnych elementów zagospodarowania w zabytkową strukturę przestrzenną;
 - ograniczeń w zagospodarowaniu;
- b. strefa ochrony konserwatorskiej ekspozycji lub/oraz otoczenia zabytku – wyznaczana w celu zachowania (przywrócenia) historycznej panoramy lub ekspozycji zabytku (obiektu lub obszaru) i odpowiedniego zagospodarowania otoczenia zabytku, wyznaczana w sytuacji, gdy:
 - w decyzji o wpisaniu obiektu do rejestru zabytków nie uwzględniono otoczenia zabytku, a jest ono wymagane,
 - specyfika terenu wokół obiektu i obszaru zabytkowego przeznaczonego do ochrony w planie wskazuje na taką potrzebę.

Zdaniem autorek „konieczne jest określenie w tej strefie zasad zagospodarowania oraz dopuszczalnych form zabudowy i/lub zagospodarowania, zwłaszcza zakazów zabudowy i/lub ograniczenia jej wysokości”. Uważam, że trzeba uściślić te wskazania i podkreślić konieczność ustalenia w takiej strefie zasad lokalizacji nowych obiektów, przede wszystkim dokładnego określenia ich dopuszczalnej odległości od zabytku, obliczonej nie tylko pod kątem ochrony widoku na zabytek, lecz także możliwości uszkodzenia jego substancji (np. poprzez głębokie wykopy w pobliżu zabytkowego zespołu zieleni, które mogą wpłynąć na zmianę stosunków wodnych);

- c. strefa ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego, która wymaga:
 - zdefiniowania elementów krajobrazu kulturowego przeznaczonych do ochrony w planie;
 - określenia zasad ich ochrony;
 - określenia zasad kształtowania współczesnych elementów zagospodarowania w strefie;

- d. strefa ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych, która wymaga określenia:
- typu stanowiska archeologicznego;
 - wynikającego z typu stanowiska zasięgu strefy ochrony;
 - zasad dopuszczalnego zagospodarowania.

Z uwagi na to, że w strefie ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych mogą występować zabytki ruchome i relikty zabytków nieruchomych, autorki uważają, że:

należy precyzyjnie określić obligatoryjny zakres ochrony potencjalnych zabytków, przypisany do konkretnych działań inwestycyjnych. Podano przy tym przykłady takich ustaleń planu: płytkie liniowe wykopy – wymagany nadzór archeologiczny, wykopy głębokie, szerokoprzestrzenne – wymóg przeprowadzenia przedinwestycyjnych badań archeologicznych.

Nie można zgodzić się z tym ostatnim poglądem. Taki zapis stanowi modyfikację treści art. 31 ust. 1a i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym:

- 1a. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:
1. roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
 2. roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego
- jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

2. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Z przytoczonej treści przepisu art. 31 u.o.z.o.z. wynika, że zakres i rodzaj ewentualnych badań archeologicznych w każdym przypadku ustala indywidualnie wojewódzki konserwator zabytków, a zatem zapisywanie innych ustaleń w planie miejscowym jest niedopuszczalną zmianą tego przepisu. Właśnie takie ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie badań archeologicznych były przedmiotem krytyki ze strony organów nadzorczych, jak również sądów administracyjnych, które uznały tego typu zapisy za naruszenie prawa.

Propozycja określenia wyżej wymienionych stref w planie jest słuszna i celowa, ponieważ obejmuje wszystkie rodzaje zabytków obszarowych, ale nie dzieli ogólnej strefy ochrony konserwatorskiej na tereny o bardziej i mniej rygorystycznych zasadach ochrony.

Bardzo ważną i potrzebną uwagą zawartą we wspomnianym artykule jest podkreślenie konieczności uwzględnienia we wnioskach konserwatorskich ochrony zabytków znajdujących się poza granicą opracowania planu, w sytuacji gdy te ustalenia mogą wpływać na stan zachowania zabytków. Może to dotyczyć np. lokalizacji w pobliżu granicy planu obiektów ingerujących w otoczenie zabytku poza planem lub odmiennego zagospodarowania w planie terenu, który dawniej stanowił całość z zabytkiem poza planem, a obecnie jest od niego funkcjonalnie oddzielony (np. dwór i folwark).

W załączniku nr 2 do omawianego artykułu zamieszczono *Model wniosków wojewódzkiego konserwatora zabytków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Przedstawiono w nim zalecenia dotyczące informacji, które powinny być przekazane

autorom miejscowego planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Materiały te powinny zawierać:

- a. Stan prawny ochrony zabytków, czyli wskazanie autorom planu źródła informacji na temat zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, pomników historii, parków kulturowych i ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w przypadku zmiany planów).

W tym miejscu w artykule zasugerowano, że:

w odniesieniu do wpisów tzw. obszarowych, nieposiadających załączników graficznych do decyzji o wpisie do rejestru zabytków lub posiadających załączniki niejednoznaczne (np. bezskalowe) wojewódzki konserwator zabytków powinien przedstawić w formie graficznej granicę wpisu lub strefy ochrony konserwatorskiej zabytku wpisanego do rejestru.

Ta propozycja jest jednak niemożliwa do zrealizowania, ponieważ doszłoby do stworzenia w planie formy ochrony obszaru wpisanego do rejestru zabytków, niezgodnie z decyzją o takim wpisie. W przypadku opisywanym przez autorki należałoby najpierw zmienić decyzję o wpisaniu do rejestru zabytków, tak aby jej treść nie budziła wątpliwości, a następnie uwzględnić tę treść w ustaleniach planu.

- b. Zasoby dziedzictwa kulturowego wskazane do ochrony w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary i obiekty wskazane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i zabytki nieruchome ujęte w gminnej ewidencji zabytków.

Moim zdaniem we wnioskach konserwatorskich powinien znaleźć się także wykaz zabytków nieruchomych, ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, wykaz zabytków archeologicznych i wykaz innych zabytków, w przypadku braku gminnej ewidencji zabytków. Wykaz zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji jest konieczny,

ponieważ zdarza się, że pomimo ustawowego obowiązku nie wszystkie obiekty znajdujące się w niej ujęto również w gminnej ewidencji zabytków.

W dalszej części modelu wniosków wskazano na konieczność sformułowania zasad ochrony i zagospodarowania zabytkowych obiektów i obszarów z podziałem na: obiekty figurujące w gminnej ewidencji zabytków / wojewódzkiej ewidencji zabytków, strefy ochrony konserwatorskiej, wartości niematerialne. Dla każdej z tych grup sformułowano szczegółowe wskazania. W świetle tych wskazań moje propozycje konkretnych zapisów w planie miejscowym, dotyczące obszarów i obiektów zabytkowych, brzmią następująco:

1. **Strefy ochrony konserwatorskiej obszaru (może być ich więcej niż jedna).**
 - Należy określić nazwy stref, w miarę możliwości z uwzględnieniem rodzajów zabytków wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, np.: strefa ochrony konserwatorskiej zabytkowego układu urbanistycznego, układu ruralistycznego, zespołu budowlanego. Takie określenie od razu zasygnalizuje, z jakim obszarem mamy do czynienia.
 - Należy opisać i oznaczyć na rysunku planu granice stref. W przypadku obszarów wpisanych do rejestru zabytków granice stref wytyczone w planie nie muszą się pokrywać z granicami wpisu, ale obie granice powinny być wyraźnie wyodrębnione. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy w trakcie badań historycznych i analiz terenowych poprzedzających opracowanie planu okaże się, że istnieje fragment terenu odpowiadający kryteriom strefy, który nie jest jeszcze wpisany do rejestru zabytków pomimo spełniania warunków do takiej ochrony. Granice stref powinny być poprowadzone przede wszystkim wzdłuż granic możliwych do identyfikacji w terenie, najlepiej wzdłuż granic podziałów geodezyjnych.
 - W strefie trzeba wydzielić jednostki funkcjonalne, z uwzględnieniem historycznego sposobu użytkowania terenu i z ustaleniem nowych funkcji dla obiektów o funkcji utraconej, np. dla obiektów przemysłowych lub fortecznych. Funkcje powinny

być ustalone po przeanalizowaniu możliwości przystosowania do nich istniejących obiektów, np. nie można zaproponować umieszczenia szpitala w zabytkowym dworze. Należy je również tak dopasować, aby nie narazić obiektu zabytkowego na zniszczenie. Z moich doświadczeń wynika, że np. dopuszczenie w planie wbudowania budynku mieszkalnego w ziemny wał forteczny z oczywistych względów doprowadziło do jego całkowitego zniszczenia. Można również ustalić zakaz wprowadzania określonych funkcji.

- W zależności od potrzeb dla strefy należy ustalić zakazy lub ograniczenia dotyczące zmiany przebiegu ulic, ich szerokości, przekroju i rodzaju nawierzchni. Ograniczenia powinny być dokładnie sprecyzowane, z podaniem np. ilości powierzchni w procentach lub długości w metrach. Przy tych ulicach trzeba ustalić zakaz lub dopuszczenie wykonania miejsc parkowania z określeniem ich liczby oraz sposobu ustawiania pojazdu (równoległe, prostopadle lub skośnie do osi ulicy). Można również ustalić nakaz lub dopuszczenie nasadzeń zieleni wysokiej przy ulicach, jeżeli jest to uzasadnione tradycją historyczną lub nie jest z nią sprzeczne.
- W ustaleniach dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy podziemnej sieci uzbrojenia terenu należy zapisać nakaz stosowania przepisu art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (bez powtarzania treści tego przepisu).
- Na podstawie analizy historycznej należy ustalić obowiązującą lub nieprzekraczalną linię zabudowy. W przypadku zabytkowych układów urbanistycznych przy ulicach powinna być wytyczona linia obowiązująca. Do tego trzeba ustalić rodzaj zabudowy przy ulicach, np. zabudowa zwarta – pierzejowa lub zabudowa rozproszona.
- Na podstawie analizy historycznej należy ustalić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału zachowanych działek. Można dopuścić łączenie małych działek o ściśle określonej wielkości.
- Na podstawie analizy historycznej należy ustalić sposób ustawienia nowego budynku na działce, np. przy granicy działki lub z przedogrodkiem, z dachem w układzie kalenicowym lub szczytowym. W przypadku układów ruralistycznych na



Kraków, Mały Rynek. Zachowana zwarta zabudowa pierzejowa wzdłuż prostej linii zabudowy. Szerokość elewacji odzwierciedla zróżnicowany podział geodezyjny.

Fot. Małgorzata Gmitter, 2018 r.

podstawie analizy historycznej należy ustalić sposób zabudowy nowego siedliska, np. zagroda otwarta lub zamknięta.

- Należy ustalić wielkość powierzchni biologicznie czynnej na posesjach, w tym, w przypadku układów urbanistycznych w typie miasta-ogrodu lub miejscowości o tradycjach wypoczynkowych i uzdrowiskowych, należy położyć nacisk na ustalenie powierzchni biologicznie czynnej na gruncie rodzimym.
- Należy ustalić miejsce występowania lokalnych dominant przestrzennych i osi widokowych. Dla tych miejsc trzeba określić obszar ich niezakłóconej obserwacji i w zależności od potrzeb sformułować dla tego obszaru np. zakaz zabudowy lub dokonywania nasadzeń zieleni wysokiej oraz umieszczania wolnostojących urządzeń reklamowych i technicznych o określonych parametrach. Zakaz zabudowy powinien być szczególnie starannie przemyślany, ponieważ jest to istotne organicznie prawa do dysponowania własnością. W orzecznictwie



sądów administracyjnych można znaleźć wyroki stwierdzające w takich przypadkach nadużycie władztwa administracyjnego bez należytego uzasadnienia.

- Na podstawie analizy historycznej należy ustalić rodzaj ogrodzeń posesji (wysokość, transparentność i sposób zakończenia górnej krawędzi zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami), materiał i kształt, bez używania określeń typu „w nawiązaniu”. Może to być kilka typów ogrodzeń, w zależności od zidentyfikowania ich w terenie.
- Należy ustalić miejsca dopuszczenia lokalizacji ewentualnych urządzeń reklamowych i urządzeń technicznych, ich rodzaj i dopuszczalną wielkość. Takie ustalenia mogą mieć formę zakazów i dopuszczeń, np. zakaz stawiania wolnostojących masztów, wież i innych wysokich urządzeń technicznych. W zależności od potrzeb można również dopuścić lokalizację obiektów małej architektury lub sezonowe zagospodarowanie ulic, np. przez ogródki gastronomiczne.
- Należy wymienić istniejące w strefie i poza strefą nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, ujęte w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz inne, chronione tylko na podstawie planu, z zastrzeżeniem, że jest to katalog otwarty, a jego ewentualne zmiany nie powodują konieczności zmian planu.

Zakliczyn, rynek. Pierzeja z budynkami w układzie kalenicowym.

Fot. Małgorzata Gmitter 2013 r.

Paczków, wieża Bramy Ząbkowickiej. Przykład dominanty przestrzennej we wnętrzu ulicy.

Fot. Małgorzata Gmitter, 2014 r.



- Dla obiektów zabytkowych niewpisanych do rejestru można dopuścić ich rozbudowy lub nadbudowy, z określeniem miejsca i sposobu rozbudowy (z tyłu, z boku budynku, z łącznikiem oddzielającym część nową), o ściśle określonych parametrach, tj. z podaniem odległości od istniejącego budynku w metrach oraz z podaniem wysokości do kalenicy dachu lub jego najwyższej części. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę obowiązujące parametry takich urządzeń jak windy zewnętrzne, jeżeli w planie pojawi się takie dopuszczenie. Przy ustalaniu dopuszczalnej wysokości zabudowy trzeba wziąć pod uwagę możliwość umieszczania reklam na budynkach. Można ustalić konkretną formę i materiał rozbudowy, np. formę konstrukcji lekkiej, drewnianej, przeszklonej w określonym procencie powierzchni ścian. Można tu dodać informacje o obowiązku stosowania przepisów art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane (bez cytowania treści przepisu).

Białystok, ul. Lipowa
35. Ogrodzenie przy
secesyjnej kamienicy.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2018 r.



Warszawa, Żoliborz,
ul. Śmiała, okres
międzywojenny,
ogrodzenia posesji.

Fot. Narodowe Archiwum
Cyfrowe





Warszawa, Ochota,
ul. Rudawska 2,
nadbudowa budynku
zabytkowego.

Fot. Dawid Żuchowicz, 2024 r.

- Dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków można ustalić zakaz ich nadbudowy i rozbudowy, dodatkowo obrysowując na rysunku planu rzuty tych zabytków linią zabudowy nieprzekraczalnej. Można również dopuścić możliwość przekształceń niektórych zabytków, np. w celu przywrócenia im pierwotnego wyglądu, z zastrzeżeniem stosowania przepisów art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
- Dla obiektów zabytkowych należy ustalić zachowanie określonego kształtu dachu, rodzaju jego pokrycia, detalu architektonicznego, rodzaju stolarki okien i drzwi oraz materiału i kolorystyki powierzchni ścian. W przypadku budynków modernistycznych z okresu międzywojennego należy nakazać zachowanie ich płaskich dachów, które są charakterystyczną cechą tego budownictwa. Dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków powinien być zapisany nakaz odtwarzania



Sierpc, ratusz z I połowy XIX w. Oryginalna kolorystyka odtworzona na podstawie badań.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2022 r.



Sanok, ul. Kazimierza Wielkiego 8. Ściana szczytowa kamienicy, możliwa do ocieplenia.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2014 r.

kolorystyki historycznej, po wykonaniu odpowiednich badań konserwatorskich. Dla okien i drzwi należy wprowadzić zakaz stosowania tworzyw sztucznych. Konieczny jest zakaz pokrywania ścian sidingiem lub pokrywania tynkiem typu baranek obiektów, na których ta technologia nie występowała. Do tego należy dołączyć zakaz umieszczania na elewacjach od strony ulic współczesnych urządzeń technicznych, takich jak przewody dymowe i wentylacyjne, anteny i klimatyzatory. Konieczne jest także wprowadzenie zakazu docieplania budynków zabytkowych od strony zewnętrznej, z dopuszczeniem docieplenia w indywidualnych przypadkach ścian zewnętrznych nieekspozowanych – bocznych lub tylnych, pozbawionych oryginalnych tynków i detali architektonicznych.

2. **Strefa ochrony konserwatorskiej ekspozycji lub otoczenia zabytku.**
 - Należy określić obiekt, który podlega takiej ochronie.
 - Należy ustalić granice strefy na rysunku planu.
 - Należy ustalić ewentualne dopuszczenia zabudowy z konkretnym wyliczeniem ograniczenia jej wysokości lub innego sposobu zagospodarowania przestrzeni. Przy ustalaniu dopuszczalnej wysokości zabudowy trzeba wziąć pod uwagę możliwość umieszczania reklam na budynkach.
 - Można ustalić zakazy zabudowy, nasadzeń zieleni wysokiej oraz lokalizacji wolnostojących urządzeń reklamowych i technicznych. Zakaz zabudowy powinien być szczególnie starannie przemyślany, ponieważ jest to istotne ograniczenie prawa do dysponowania własnością.

3. **Strefa ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego.**
 - Należy oznaczyć granice strefy na rysunku planu.
 - W razie potrzeby należy oznaczyć granice obszaru obserwacji dominanty przestrzennej.
 - W tekście planu należy wymienić obiekty wpisane do rejestru zabytków, ujęte w wojewódzkiej i w gminnej ewidencji zabytków oraz obiekty chronione wyłącznie na podstawie ustaleń planu, znajdujące się w tej strefie.

- Należy wymienić elementy, które podlegają ochronie, np. naturalne formy terenu, w tym ciek i zbiorniki wodne, grupy drzew, kompleksy leśne, drzewa śródpolne, układ pól, przebieg i nawierzchnie dróg, elementy zabudowy i ich układ oraz dominanty przestrzenne.
- Należy ustalić zakaz wprowadzania funkcji, które mogą wpłynąć na zmianę naturalnego ukształtowania terenu i jego elementów, z wyliczeniem tych funkcji.
- Należy wprowadzić zakaz zmiany ukształtowania terenu, zasypywania lub regulowania cieków i zbiorników wodnych, w wyjątkiem sytuacji przewidzianych w przepisach odrębnych⁹⁸, likwidacji istniejących zadrzewień, z wyjątkiem działań wynikających z przepisów odrębnych⁹⁹.
- Należy ustalić zakaz zmiany przebiegu dróg, ich parametrów i rodzajów nawierzchni lub dopuścić takie zmiany w ograniczonym zakresie, z konkretnym wyliczeniem wielkości powierzchni lub odległości.
- W przypadku dopuszczenia możliwości wydzielenia nowych siedlisk na podstawie analizy historycznej należy ustalić dopuszczalną wielkość działek.
- Na podstawie analizy historycznej należy ustalić zakaz wprowadzania nowej zabudowy lub nakaz określonego jej kształtowania (układ siedliska, powierzchnia i wysokość zabudowy do kalenicy dachu lub jego najwyższego punktu, kształt dachu, rodzaj użytych materiałów, kolorystyka).

Należy ustalić zakaz lokalizacji zabudowy i wolnostojących urządzeń reklamowych oraz technicznych o określonych parametrach, w obszarze obserwacji dominanty przestrzennej (dużego, wyróżniającego się w przestrzeni, obiektu, mającego znaczenie dla kompozycji historycznego układu urbanistycznego lub zespołu

98 Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 274).

99 Art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530., dalej: u.l.); ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm. dalej: u.o.p.).

budowlanego, np. wieży kościoła), czyli w granicach terenu, z którego ta dominanta jest widoczna.

4. **Strefa ochrony stanowisk archeologicznych (może być więcej niż jedna).**
 - Granice strefy na rysunku planu powinny być ustalone tylko w obszarze faktycznego zasięgu stanowiska, możliwego do ustalenia na podstawie karty ewidencyjnej zabytku archeologicznego lądowego. W razie potrzeby można wprowadzić zastrzeżenie, że wyznaczenie strefy nie dotyczy przypadków konieczności wykonania badań archeologicznych w innych miejscach, wymienionych w art. 31, 32 ust. 5 pkt 3 oraz 33 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o których będzie jeszcze mowa.
 - Należy wskazać numer stanowiska archeologicznego, zgodnie z wyżej wymienioną kartą ewidencyjną, oraz ewentualnie jego nazwę, np. cmentarzysko, kurhan, grodzisko, skupisko ceramiki.
 - Należy ustalić zakaz prowadzenia określonego sposobu użytkowania stanowiska, szczególnie zidentyfikowanego i czytelnego w terenie, np. grodziska, co mogłoby doprowadzić do zniszczenia tego obiektu. Można dopuścić ewentualną zmianę sposobu użytkowania terenu, jeżeli stanowisko zostało przebadane i wyeksplorowane.
 - Należy wskazać na obowiązek stosowania przepisów art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (bez cytowania treści przepisu).

Kompetencje do uzgadniania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków miejscowego planu zapisano jednocześnie w dwóch ustawach: w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁰. Zapisy te nieco się różnią. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapisano, że wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia projekt planu w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, co oznacza, że uzgodnienie może dotyczyć

100 Art. 17 pkt 6b tiret 8 u.p.z.p.; art. 20 u.o.z.o.z.

wszystkich aspektów merytorycznych treści planu. Natomiast w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znajduje się zapis ograniczający kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków do uzgadniania miejscowego planu w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie ograniczenie jest pozostałością zapisu przeniesionego z poprzednio obowiązującej wersji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wówczas wojewódzki konserwator zabytków nie mógł uzgadniać planu miejscowego w zakresie ustalania funkcji poszczególnych terenów lub zasad scalania i podziału działek budowlanych. Oczywiście, wobec takiej rozbieżności pomiędzy treścią obu ustaw, należy stosować przepisy ustawy dającej szersze kompetencje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków.

Uzgodnienia planu miejscowego przeprowadza się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, w terminie wyznaczonym przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta nie krótszym niż 14 dni i nie dłuższym niż 30 dni. Brak zajęcia stanowiska w wyznaczonym terminie uważa się za uzgodnienie planu¹⁰¹.

Zdarza się jednak, że pomimo uzgodnienia planu miejscowego wojewódzki konserwator zabytków nie respektuje jego ustaleń w postępowaniach administracyjnych. Działanie takie jest nieprawidłowe, co potwierdza m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych:

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 kwietnia 2017 r., OSK 451/16:

W przypadku natomiast planu miejscowego, uzgodnionego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z uwzględnieniem treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru, zakres uznania administracyjnego w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. doznaje istotnego ograniczenia przez szczegółowe uwarunkowania ochrony tego zabytku, ujęte w planie. Zatem im bardziej ustalenia planu miejscowego są szczegółowe,

101 Art. 24 ust. 1, art. 25 u.p.z.p.

tym bardziej zakres uprawnień organu przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. jest ograniczony. Organ nie może, jak jednoznacznie wskazał NSA w powołanym wyroku, zanegować zabudowy na obszarze chronionym, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakazu takiego wprost nie zawiera, co przyznano w treści zaskarżonej decyzji. Każdy obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego wiążącym na terenie danej gminy i nie może być modyfikowany przez akt administracyjny indywidualny – pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych wojewódzkiego konserwatora zabytków. [...] W przypadku rozpoznawania sprawy zezwolenia na zabudowę we wpisanym do rejestru zabytków historycznym układzie urbanistycznym lub umieszczenia takiego obszaru w planie zagospodarowania przestrzennego, organy ochrony zabytków nie mogą tracić z pola widzenia, że ograniczenia w postaci zakazu zabudowy nieruchomości położonej w takim obszarze nie tylko uniemożliwiają realizację istoty prawa własności, ale też nie stwarzają możliwości godziwej rekompensaty utraconego prawa zabudowy. Organy orzekające w sprawie pominęły zatem, że ingerencja w wykonywanie prawa własności rzeczy, do jakiej doszło w rozpatrywanej sprawie, spowodowała, że prawo własności stało się prawem pozornym. Działka budowlana zgodnie z ustaleniami planu miejscowego stała się działką pozbawioną możliwości zabudowy.

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 czerwca 2023 roku, II SA/Wr 21/23:

Oczywistym jest, że konserwator zabytków jest władny do określenia zasad ochrony dóbr pozostających w jego kompetencji. Jeżeli jednak uchwalany jest plan miejscowy posiada on uprawnienia do jego uzgodnienia. Nie może jednak ten organ zajmować stanowiska, które należałoby uznawać za wiążące, w sytuacji, gdy pozostaje ono sprzeczne z aktem planistycznym.

Nowością w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest możliwość zmiany miejscowego planu w postępowaniu uproszczonym, jeżeli zmiana planu dotyczy m.in.:

- wprowadzenia ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie;
- zmiany ustaleń dotyczących kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów;
- zmiany przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m;
- zmiany ustaleń w związku z wpisem obiektu lub obszaru do rejestru zabytków, skreśleniem obiektu lub obszaru z rejestru zabytków lub ujęciem zabytku w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.

Te wszystkie wyżej wymienione okoliczności mogą wpływać na zachowanie wartości obszarów i obiektów zabytkowych, a zatem uważam, że wprowadzenie możliwości zmian planu w trybie uproszczonym jest bardzo pozytywną i potrzebną nowością. Postępowania uproszczonego nie stosuje się, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczą obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii. Zmiana planu w postępowaniu uproszczonym podlega uzgodnieniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w terminie 14 dni.

5.6. Ustalenia w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego

5.6.1. Ustalenia ochrony zabytków w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się dla terenów, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jeżeli planuje się wykonanie robót budowlanych, takich jak remont, montaż lub przebudowa, robót, które powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego, bądź takich, które zmieniają jego formę architektoniczną, są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko albo wymagają pozwolenia na budowę¹⁰². W zależności od znaczenia inwestycji decyzję o ustaleniu jej lokalizacji wydają:

1. dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
2. dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
3. dla inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda¹⁰³.

Wniosek o wydanie takiej decyzji może złożyć każdy inwestor, nawet bez tytułu prawnego do nieruchomości¹⁰⁴. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o postanowieniach wydawanych w trakcie postępowania oraz o decyzji kończącej postępowanie strony są informowane poprzez udostępnienie zawiadomienia

102 Art. 50 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p.

103 Art. 51 ust. 1 u.p.z.p.

104 Art. 52 ust. 1 u.p.z.p.

w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, z wyłączeniem inwestycji lokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie¹⁰⁵. Przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego analizuje się m.in. warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a zatem i te dotyczące ochrony zabytków¹⁰⁶. Omawiana decyzja musi określać:

1. rodzaj inwestycji;
2. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy zgodne z planem ogólnym oraz wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie m.in.:
 - a. warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
 - b. ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c. obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji¹⁰⁷.

W decyzji uwzględnia się ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków (dla terenu parku kulturowego i terenu objętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się wspomnianej decyzji). Decyzja nie może jednak zawierać obowiązków lub warunków, które nie są przewidziane prawem¹⁰⁸. Poza tym powinna być ona zgodna z planem ogólnym, który zastępuje dawne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

105 Art. 53 ust. 1 u.p.z.p.

106 Art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.

107 Art. 54 ust. 1 u.p.z.p.

108 Art. 52 ust. 3 u.p.z.p.

gminy. Uznaje się, że decyzja jest zgodna z planem, jeżeli spełnia m.in. następujące warunki¹⁰⁹:

- a. funkcja zabudowy i zagospodarowania terenu jest zgodna z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren;
- b. minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej jest nie mniejszy niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszy niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla tej strefy;
- c. maksymalna nadziemna intensywność zabudowy jest nie większa niż maksymalna nadziemna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren;
- d. wysokość zabudowy jest nie większa niż maksymalna wysokość zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren;
- e. udział powierzchni zabudowy jest nie większy niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren.

W kręgu zainteresowania wojewódzkiego konserwatora zabytków znajdują się następujące ustalenia i sposób ich zapisywania w decyzji¹¹⁰:

1. ustalenia dotyczące funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zapisuje się poprzez określenie sposobu użytkowania obiektów budowlanych i sposobu zagospodarowania terenu;
2. ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisuje się poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, a w szczególności określenie linii zabudowy,

109 Art. 54 ust. 2 u.p.z.p.

110 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164 poz. 1589).

wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy, w tym szerokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu;

3. ustalenia dotyczące ochrony środowiska przyrody i krajobrazu zapisuje się poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu wynikające z:
 - a. potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w ustawie – Prawo ochrony środowiska,
 - b. obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody;
4. ustalenia ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zapisuje się poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu;
5. ustalenia dotyczące obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej zapisuje się w szczególności poprzez określenie sposobu zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i ciepłą, środki łączności, odprowadzania ścieków i gospodarowania odpadami, a także określenie dostępu do drogi publicznej oraz wymaganej liczby miejsc parkingowych.

Tak jak w przypadku ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powinny być formułowane w sposób precyzyjny i niedający możliwości ich interpretacji. Szczególnie ograniczenia powinny być określane ze wskazaniem konkretnych wyliczeń odległości lub powierzchni. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego musi zawierać załącznik graficzny, na którym umieszcza się nazewnictwo i oznaczenia, które umożliwiają ich jednoznaczne powiązanie z tekstem decyzji.

Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uzgadnia wojewódzki konserwator zabytków w odniesieniu do obszarów

i obiektów zabytkowych objętych formami ochrony prawnej oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków¹¹¹. W tym miejscu zwracam uwagę na brak w wyżej wymienionym zapisie możliwości uzgadniania decyzji dla obiektów i obszarów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Wynika to zapewne z założenia, że w wyniku realizacji ustawowej powinności wszystkie obiekty znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zostały już włączone do gminnej ewidencji zabytków. Jak wskazano powyżej, stan faktyczny może być jednak inny. Tę sytuację zauważono przy zapisywaniu nowej treści art. 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wskazując na konieczność uwzględnienia w ustaleniach aktów planistycznych również wojewódzkiej ewidencji zabytków. Niestety podobnego obowiązku nie zamieszczono w przepisach dotyczących ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy.

Uzgodnienie decyzji dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza wydanie odpowiedniego postanowienia, na które służy wyłącznie inwestorowi zażalenie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Zażalenie wnosi się w ciągu 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Termin na uzgodnienie decyzji wynosi 14 dni, a po tym terminie, w przypadku milczenia organu, uzgodnienie uważa się za dokonane¹¹². Przy uzgadnianiu decyzji wojewódzki konserwator zabytków musi zwrócić uwagę na zgodność jej zapisów z ustaleniami wiążącego planu ogólnego, który uzgadniał. Jeżeli ta decyzja odpowiada ustaleniom wspomnianego planu, nie można odmówić jej uzgodnienia. W tym miejscu warto zaznaczyć, że wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia projekt decyzji, a nie „zamierzenie inwestycyjne” lub wnioski inwestora. Wynika to z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Istnieje również możliwość uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego pod pewnymi warunkami. Warunki te nie mogą jednak zmieniać ani kwestionować podstawowych ustaleń decyzji. W przypadku

111 Art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.

112 Art. 53 ust. 5 u.p.z.p.

zamiaru wprowadzenia zbyt dużych zmian w decyzji, wojewódzki konserwator zabytków powinien odmówić jej uzgodnienia.

W odniesieniu do kwestii uznania wyżej wymienionej decyzji za formę ochrony prawnej zabytków podkreślam, że na tę decyzję nakładają się inne formy ochrony prawnej zabytków, takie jak wpis do rejestru zabytków i uznanie za pomnik historii (jak wspomniano wyżej, dla terenu parku kulturowego nie wydaje się tej decyzji). Natomiast dla zabytków włączonych do gminnej ewidencji ustalenia zawarte w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – oprócz ustaleń planu miejscowego – mogą być jedyną formą ochrony prawnej.

5.6.2. Ustalenia ochrony zabytków w decyzji o warunkach zabudowy

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje się również na obszarze, gdzie nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja taka dotyczy zmiany zagospodarowania terenu oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podano informację o grupie obiektów, określonych w ustawie – Prawo budowlane, które nie wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednakże przepisu tego nie stosuje się m.in. do zmiany zagospodarowania terenu dotyczącej obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Decyzji o warunkach zabudowy nie wydaje się także w przypadku jednorazowej, trwającej do roku zmiany zagospodarowania terenu, zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części¹¹³. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, z wyjątkiem terenów zamkniętych, dla których organem właściwym jest wojewoda¹¹⁴. Decyzję zasadniczo można wydać tylko po łącznym spełnieniu kilku warunków, wśród których jest warunek zgodności z przepisami odrębnymi,

113 Art. 59 u.p.z.p.

114 Art. 60 u.p.z.p.

czyli również z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Istnieje jednak grupa obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, dla których można wydać decyzję bez spełnienia wszystkich wymienionych warunków¹¹⁵, ale i tak w odniesieniu do określonych obszarów i obiektów zabytkowych będzie ona uzgadniana przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W jaki sposób ustala się decyzję o warunkach zabudowy? Przede wszystkim przeprowadza się analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze wyznaczonym w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, którego dotyczy wnioszek, nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m. Frontem terenu jest część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę. Analiza obejmuje następujące elementy¹¹⁶:

- linię zabudowy,
- wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
- szerokość elewacji frontowej,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej jej gzymsu lub atyki,
- geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych).

W wyniku analizy w decyzji zapisuje się następujące ustalenia:

1. Obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Jeżeli linia ta jest niezgodna np. z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wówczas ustala się ją zgodnie z tymi przepisami.

115 Art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 1a, 2, 3 i 4 u.p.z.p.

116 Art. 61 ust. 5a u.p.z.p.; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588).

Okoliczność taka może mieć miejsce w sytuacji, gdy na obszarze analizowanym nie zachowała się zabytkowa zabudowa tworząca dawną pierzeję, a na miejscu tych obiektów wzniesiono nowe, nie respektując historycznej linii zabudowy. W takim przypadku konieczne jest przeprowadzenie dodatkowej analizy historycznej mającej na celu ustalenie pierwotnej linii zabudowy. W tym celu można sprawdzić dalszy fragment terenu na obszarze analizowanym, gdzie pierwotna linia zabudowy mogła się zachować. Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega uskokowo, to obowiązującą linię nowej zabudowy można ustalić jako przedłużenie linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego. W wyniku analizy można też wyznaczyć inaczej linię nowej zabudowy.

2. Wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy. Zapis ten powinien być zastosowany w sytuacji, gdy w zabytkowym układzie urbanistycznym lub zespole budowlanym nastąpiły niekorzystne zmiany polegające na wprowadzeniu w ten obszar nowej zabudowy o znacznie większej powierzchni niż zachowane tam obiekty historyczne. W związku z tym powierzchnia zabudowy nowych obiektów może wpłynąć na wyliczenie niekorzystnego wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, naruszając w ten sposób walory zabytkowe obszaru. Dotyczy to najczęściej zabytkowych układów urbanistycznych w typie miasta-ogrodu lub osiedli willowych, w których istnieją oryginalne, niewielkie domy, ale przed objęciem tych terenów ochroną konserwatorską na niezabudowanych parcelach wzniesiono duże budynki, często wielorodzinne. Priorytetem dla zachowania wartości zabytkowych wspomnianych obszarów powinno być zatem utrzymanie wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki zgodnie z pierwotnymi założeniami planu zabudowy zabytkowego miasta lub osiedla.

3. Szerokość elewacji frontowej znajdującej się od strony frontu działki wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20% tej szerokości. Dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy. W tym przypadku mogą zachodzić okoliczności takie jak przy ustalaniu wskaźnika powierzchni zabudowy, czyli gabaryty współczesnych obiektów budowlanych, naruszających wartości przestrzenne historycznego zespołu, mogą przesądzać o wyliczeniu szerokości elewacji frontowej nowej zabudowy. W związku z tym konieczna tu będzie dodatkowa analiza mająca na celu przede wszystkim niedopuszczenie do utraty walorów zabytkowych terenu.
4. Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Mierzy się ją od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku. Jeżeli wysokość na działkach sąsiednich przebiega, tworząc uskok, wówczas przyjmuje się jej średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym. Dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, jeżeli wynika to z analizy. Jak już wspomniałam przy omawianiu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, taki sposób mierzenia wysokości budynków mógłby wpłynąć negatywnie na wartości zabytkowe obszaru, ponieważ dotyczy ustalenia wysokości jedynie części budynku, bez dachu. Trzeba zatem zwrócić szczególną uwagę na zapisy następnego punktu warunków decyzji, dotyczące ustalenia m.in. wysokości głównej kalenicy dachu, co pozwoli na uniknięcie tego negatywnego oddziaływania.
5. Geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym. Tutaj nie występuje już zapis o wynikającym z analizy dopuszczeniu ustalenia innej geometrii dachu. Jest to zatem wskazanie trudne do zastosowania w przypadku

zabytkowego układu lub zespołu. Zdarzają się bowiem obszary, w których budynki mają bardzo zróżnicowane kształty dachów i jest to ich pierwotna cecha. Są też dachy przekształcone współcześnie. A zatem na obszarze analizowanym może wystąpić duże zróżnicowanie kształtów dachów i nie wiadomo, który z nich miałby być odpowiedni dla ustalenia geometrii nowego dachu. W takiej sytuacji potrzebna jest szczególnie wnikliwa analiza polegająca przede wszystkim na identyfikacji rodzaju zabytkowego układu lub zespołu oraz głównych cech jego architektury, charakterystycznych dla funkcji, epoki, w której powstał i regionu, w którym się znajduje. Różne typy kształtów dachów mogą mieć np.: miasto-ogród o zabudowie dworskiej, willowe osiedle wielkomiejskie z zabudową modernistyczną, osada fabryczna, wieś uzdrowiskowa itp. Jeżeli w obszarze analizowanym występuje kształt dachu charakterystyczny dla zidentyfikowanego rodzaju układu lub zespołu, to powinien on stanowić odpowiedni wzorzec.

Decyzja o warunkach zabudowy składa się z części tekstowej i graficznej, a wyniki analizy stanowią załącznik do tej decyzji. Analiza powinna stanowić podstawowy materiał dla wojewódzkiego konserwatora zabytków przy uzgadnianiu decyzji, ponieważ pozwoli ona prześledzić proces ustalania poszczególnych parametrów dla planowanego zamierzenia oraz sprawdzić, czy w tym procesie wzięto pod uwagę uwarunkowania historyczne dla obszarów i obiektów zabytkowych.

Jak już wspomniałam wyżej, jeżeli dla obszaru, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, istnieje obowiązek opracowania planu miejscowego, wówczas postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostaje zawieszane do czasu uchwalenia planu. Decyzję o warunkach zabudowy może uzyskać więcej niż jeden wnioskodawca, jednakże akt ten nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich¹¹⁷. Na razie decyzja nie ma terminu ważności, ale 1 stycznia 2026 roku powinien wejść w życie przepis,

117 Art. 63 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

na mocy którego decyzja o warunkach zabudowy będzie wygasać po upływie pięciu lat od dnia, w którym stała się prawomocna¹¹⁸. Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, powinien stwierdzić jej wygaśnięcie, jeżeli:

1. inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
 - 1a. nie wniesiono sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy dokonanego przez innego wnioskodawcę;
 - 1b. inny wnioskodawca zgłosił budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego o powierzchni zabudowy do 70 m², wymienionego w art. 29 ust. 1 pkt 1a prawa budowlanego;
2. dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji, z tym, że tego przepisu nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, upłynął termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy lub wnioskodawca zgłosił budowę domu wymienionego w art. 29 ust. 1 pkt 1a prawa budowlanego¹¹⁹.

Decyzję trzeba doręczyć do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości¹²⁰.

Do decyzji o warunkach zabudowy odnoszą się również te same uwagi, które sformułowano przy omawianiu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dotyczące objęcia ochroną prawną na podstawie tej decyzji zabytków w gminnej ewidencji. Nasuwają się tu jednak pewne wątpliwości związane z tym, że obie wymienione decyzje można wydać więcej niż jednemu inwestorowi, co oznacza, że mogą one dotyczyć różnych rodzajów inwestycji, przy czym wszystkie te rodzaje mogą być zgodne z zasadami ochrony zabytków. Która decyzja będzie zatem formą ochrony prawnej zabytku? Czy będą nią wszystkie decyzje wydane dla jednego

118 Na mocy art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

119 Art. 65 u.p.z.p.

120 Art. 63 ust. 1 u.p.z.p.



terenu? A co stanie się z ochroną prawną zabytku, jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wygaśnie?

Te pytania nie są bezzasadne, ponieważ, jak wspomniano powyżej, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy – oprócz ustaleń planu miejscowego – stanowią jedyną formę ochrony prawnej dla obiektów w gminnej ewidencji zabytków. Jak widać na przykładzie omówionych powyżej uregulowań prawnych, będzie to ochrona krótkotrwała. Od 1 stycznia 2026 roku wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy będzie w ogóle uzależnione od uchwalenia planu ogólnego gminy¹²¹.

Chetmno, rynek.
Przykład zróżnicowania
wysokości zabudowy
i kształtów dachów.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2012 r.

121 Art. 59 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

5.6.3. Ustalenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Kolejną formą ochrony prawnej zabytków mogą być ustalenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzję taką wydaje się na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹²². Organem uprawnionym do jej wydania jest wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wykonujący w tym przypadku zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wniosek o wydanie omawianej decyzji zawiera m.in.¹²³:

- określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu;
- trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego;
- opinie właściwego wojewódzkiego konserwatora w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów.

W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uwzględnia się w szczególności ochronę:

1. zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków¹²⁴.

Decyzja powinna zawierać m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej¹²⁵. W razie potrzeby zawiera się w niej także ustalenia dotyczące m.in. określenia obowiązku i terminów rozbiórki

122 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

123 Art. 11d ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: u.s.z.p.r.i.).

124 Art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z.

125 Art. 11f ust. 1 pkt 3 u.s.z.p.r.i.

istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu i obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych¹²⁶. Te ostatnie, fakultatywne ustalenia powinny szczególnie zainteresować wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ obiekty przeznaczone do rozbiórki mogą być zabytkami, na terenie przewidzianym do przebudowy sieci uzbrojenia mogą znajdować się stanowiska archeologiczne, a drogi publiczne sąsiadujące z terenem inwestycji mogą stanowić część zabytkowego układu urbanistycznego. Przy opiniowaniu inwestycji należy jednak rozważnie formułować swoje uwagi, ponieważ nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami¹²⁷.

Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków zastępuje jego pozwolenie wymagane na mocy art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jest to odstępstwo od zasady określonej w wyżej wymienionym przepisie, zgodnie z którym wszystkie działania podejmowane przy zabytkach wpisanych do rejestru wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Do wydania opinii nie stosuje się art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ przepis ten przewiduje tzw. współdziałanie organów, co oznacza, że organ załatwiający sprawę zwraca się do innego organu o zajęcie stanowiska. Tymczasem z omawianej ustawy wynika, że opinię wydaje się na wniosek zarządcy drogi, który załącza ją do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Niemniej jednak, ze względu na to, że w sprawach dotyczących wspomnianej decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów omawianej ustawy, opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków ma moc dowodu w takim postępowaniu, jednakże nie jest ona wiążąca. Na temat roli opinii w postępowaniu administracyjnym istnieje konsekwentne orzecznictwo sądów administracyjnych. Jako przykład można

126 Art. 11f ust. 1 pkt 8c, 8e i 8g u.s.z.p.r.i.

127 Art. 11e u.s.z.p.r.i.

przytoczyć fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 marca 2017 roku, Akt IV SA/Wa 3297/16:

Opinia natomiast jest najłagodniejszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji i nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Dlatego też organ taki nie będzie związany poglądami wypowiedzianymi przez organy współdziałające w formie opinii. [...] Niemniej jednak nie oznacza to, że nie powinno wyjaśnić w zaskarżonej decyzji, z jakich powodów nie podziela stanowiska organu opiniującego.

Podobnie w wyroku z 20 lipca 2017 roku, IV SA/Po 322/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził:

Ustawodawca nie wymaga bowiem, aby była to opinia wiążąca i pozytywna. [...] Ponadto organ występując o uzgodnienie lub opinię musi dokonać weryfikacji stanowiska organu współdziałającego. Organ wydający decyzję ponosi ostateczną odpowiedzialność za końcowy wynik postępowania [...]. Organ wydający decyzję może nawet przy negatywnej opinii organu współdziałającego wydać decyzję pozytywną. Musi to jednak uzasadnić odnosząc się do całego materiału dowodowego [...].

Omawiany sposób zajmowania stanowiska przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza, że jego zdanie może nie zostać uwzględnione, co grozi ewentualnym zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku. Jak można zapobiec takiej sytuacji? Należy próbować wskazania inwestorowi możliwości innych rozwiązań. Czasami jedynym wyjściem jest uświadomienie inwestorowi, że zignorowanie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków może zostać ocenione jako dążenie do celowego zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, a zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami niszczenie lub uszkodzenie zabytków podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat ośmiu. Potwierdzam skuteczność zastosowania takiego straszaka, ponieważ w ten sposób udało mi się kiedyś doprowadzić



Warszawa, Saska Kępa,
pas drogowy ul. Saskiej.
Widoczna jezdnia, pas
zieleni i chodnik.

Fot. Dawid Żuchowicz, 2024 r.

do przeprojektowania planowanej nowej drogi, która miała odciąć fragment zabytkowego parku.

5.6.4. Decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej

Decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje wojewoda na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym¹²⁸, na wniosek odpowiednich spółek zajmujących się takim transportem lub na wniosek właściwej jednostki samorządu terytorialnego¹²⁹.

W decyzji tej uwzględnia się w szczególności ochronę:

1. zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków¹³⁰,

128 Tekst jedn. Dz.U z 2024 r. poz. 1786 z późn. zm. (dalej: u.t.k.).

129 Art. 9o ust. 1 u.t.k.

130 Art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z.

a także określa warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa¹³¹.

W decyzji powinno się znaleźć także określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia inwestycji kolejowej, w szczególności dokonania związanej z nią budowy lub przebudowy układu drogowego, w tym zjazdu do nieruchomości, lub urządzeń wodnych, lub założenia i przeprowadzania na nich ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także prac związanych z konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii¹³². Te ustalenia powinny być szczególnie przedmiotem analizy wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ mogą doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku, a także ewentualnych stanowisk archeologicznych.

Wojewódzki konserwator zabytków wydaje opinię do wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej. Podobnie jak w przypadku decyzji dotyczącej inwestycji drogowej, opinia tego organu odnosi się do dóbr kultury chronionych na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest niewiążąca i zastępuje pozwolenie organu konserwatorskiego¹³³.

5.6.5. Ustalenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego

Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wydaje wojewoda na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania

131 Art. 9q ust. 1 pkt 3 u.t.k.

132 Art. 9q ust. 1 pkt 6 u.t.k.

133 Art. 9o ust. 3 pkt 4f i ust. 5 u.t.k.

i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego¹³⁴. W decyzji tej uwzględnia się ochronę w szczególności:

1. zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków¹³⁵.

Decyzja określa też warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa. Ustalenia, które mogą się znaleźć w takiej decyzji, a które powinny być przedmiotem oceny wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczą m.in.: określenia terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg¹³⁶. Te ustalenia mogą dotyczyć obiektów zabytkowych i stanowisk archeologicznych.

Podobnie jak w przypadku wyżej wymienionych decyzji, wojewódzki konserwator zabytków wydaje opinię do wniosku w omawianym postępowaniu w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. Opinia jest niewiążąca i zastępuje jego pozwolenie¹³⁷.

Jak już wspomniałam powyżej, w wyniku omówienia powyższych form ochrony prawnej zabytków nasuwa się spostrzeżenie, że poszczególne formy tej ochrony nakładają się na siebie. Obiekty nieruchomości wpisane do rejestru zabytków mogą być jednocześnie uznawane za pomnik historii, ujmowane w planie ochrony parku kulturowego, w ustaleniach ochrony w planie miejscowym, w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, w decyzji o warunkach

134 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 979, z późn.zm.

135 Art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z.

136 Art. 8 ust. 1 pkt 3, 8c, 8e i 8f ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

137 Art. 6 ust. 1 pkt 9i, ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

zabudowy i decyzjach o lokalizacji innych wspomnianych inwestycji. Decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków ma nieco inne, większe znaczenie niż pozostałe formy ochrony, ponieważ tworzy ogólny, nowy stan prawny zabytku, umożliwiając kontrolowanie działań przy nim w najszerszym aspekcie i uzyskanie różnych przywilejów przez jego właściciela. Natomiast pozostałe formy ochrony ograniczają ten ogólny zakres, np. zapisy w planie ochrony parku kulturowego, w planie miejscowym, w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, w decyzji o warunkach zabudowy i decyzjach o lokalizacji innych inwestycji pozwalają na kontrolowanie działań przy zabytkach w węższym zakresie, wyznaczonym w tych dokumentach. W związku z tym w przypadku zamiaru realizacji różnych działań przy zabytkach nieruchomości, które są objęte jednocześnie kilkoma formami ochrony prawnej, w pierwszej kolejności należy zastosować przepisy prawa dotyczące obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

5.7. Jaką funkcję pełnią znaki na zabytkach informujące o ochronie prawnej

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków można umieszczać znak informujący o jego ochronie. Umieszczanie takiego znaku jest zadaniem starosty, który działa w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Znak montuje się bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jest to tabliczka wykonana z blachy, w kształcie pięciokątnej tarczy, skierowanej ostrzem w dół, o wymiarach 185 × 100 mm. Na białym tle, w jej górnej części widnieje napis: ZABYTEK CHRONIONY PRAWEM. Pod napisem znajduje się znak konwencji haskiej¹³⁸.

Przed 2004 r. na zabytkach umieszczano czerwone tabliczki z białymi napisami: ZABYTEK PRAWEM CHRONIONY / MINISTERSTWO

138 Znak opisuje rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. nr 30 poz. 259).



Nysa, ul. Biskupa Jarosława 11, Pałac Biskupi, obecnie Muzeum Powiatowe w Nysie, dawna tablica informująca o ochronie zabytku.

Fot. Małgorzata Gmitter, 2014 r.



Zamek Golubski. Znak ochrony prawnej zabytku.

Fot. Gerard/Reporter, 2018 r.

KULTURY I SZTUKI lub OBIEKT ZABYTKOWY POD OCHRONĄ PRAWA / NARUSZANIE STANU SUROWO WZBRONIONE / MINISTERSTWO KULTURY I SZTUKI. Na tabliczkach umieszczano również mały znak konwencji haskiej i numer zabytku. Innego typu tabliczki na zabytkach zawieszali również członkowie Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego. Na tych tabliczkach można zobaczyć np. napis: ZABYTEK POD OCHRONĄ PRAWA / PTTK KOMISJA OPIEKI NAD ZABYTKAMI / WOJEWÓDZKI KONSERWATOR ZABYTKÓW. Obok widniał znak konwencji haskiej. Czasami na tabliczkach zamieszczano krótki opis zabytku.

Znaki na zabytkach pełnią bardzo ważną funkcję, ponieważ w sposób prosty i oczywisty informują o ich ochronie. Jeżeli właściciel zabytku, na którym widniał taki znak, doprowadził do jego zniszczenia, nie będzie mógł tłumaczyć, że nie miał świadomości o objęciu obiektu ochroną prawną.

6

Co to jest ewidencja zabytków

6.1. Jakie są rodzaje ewidencji

Ewidencja zabytków nie jest formą ochrony prawnej zabytków. Jest to zbiór uproszczonych opracowań dla zabytków w postaci odpowiednich kart ewidencyjnych. Rodzaje takich kart i ich zawartość określa wspomniane rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, z wyjątkiem ewidencji zabytkowych nieruchomości wojskowych. Zgodnie z rozporządzeniem cała ewidencja zabytków w Polsce podzielona jest na cztery grupy:

- krajowa ewidencja zabytków, którą prowadzi Generalny Konserwator Zabytków. Jest to zbiór kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się we wszystkich wojewódzkich ewidencjach zabytków, gromadzony w Narodowym Instytucie Dziedzictwa;
- wojewódzka ewidencja zabytków, którą prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Jest to zbiór kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa;
- gminna ewidencja zabytków, którą prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jest to zbiór kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:
 - a. zabytki nieruchome wpisane do rejestru,
 - b. inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków,
 - c. inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- ewidencja zabytków na polskich obszarach morskich, którą prowadzi właściwy dyrektor urzędu morskiego.

Do tego należy dodać ewidencję wojskowych nieruchomości zabytkowych, prowadzoną przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej na odrębnych kartach, ustalonych na mocy Decyzji nr 288/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego *Wytycznych w sprawie ochrony*

wojskowych nieruchomości zabytkowych, zmienionej Decyzją nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2014 roku¹³⁹.

Na podstawie wspomnianego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego obowiązują następujące wzory tych kart:

- karta ewidencyjna zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru,
- karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru,
- karta ewidencyjna zabytku ruchomego,
- karta ewidencyjna zabytku archeologicznego lądowego,
- karta ewidencyjna zabytku archeologicznego podwodnego śródlądowego,
- karta ewidencyjna zabytku archeologicznego podwodnego morskiego,
- karta adresowa zabytku nieruchomego.

Karty zawierają następujące informacje:

1. Karta ewidencyjna zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zawiera przede wszystkim rubryki, w których zapisuje się podstawowe dane o zabytku, takie jak: nazwa, czas powstania, miejscowość, adres, przynależność administracyjna, współrzędne geograficzne, poprzednie nazwy miejscowości, właściciel i jego adres, użytkownik i jego adres, formy ochrony, materiały graficzne. Kolejna grupa rubryk karty zawiera materiały merytoryczne, czyli: historię obiektu, jego szczegółowy opis z podziałem na opisy sytuacji, materiału, konstrukcji, rzutu, bryły, elewacji, wnętrza, wyposażenia i instalacji. W karcie powinny znaleźć się także odpowiednie informacje techniczne o budynku z określeniem jego kubatury i powierzchni użytkowej. Bardzo ważne informacje zawierają rubryki, takie jak: przeznaczenie pierwotne, użytkowanie obecne, stan zachowania, istniejące zagrożenia i najpilniejsze

139 Publikacja: Dz.Urz. MON z 2011 r. nr 16, poz. 225; Dz.Urz. MON z 2014 r. poz. 46.

postulaty konserwatorskie. Informacje w karcie uzupełniają dane dotyczące akt archiwalnych, bibliografii i źródeł ikonograficznych z określeniem miejsca ich przechowywania. Przydatne są również adnotacje o inspekcjach i zmianach, które zaszły w zabytku od czasu założenia karty. Karta musi być podpisana przez jej autora, ponieważ jest to dokumentacja chroniona prawami autorskimi. Jeżeli nie można zmieścić wszystkich informacji w rubrykach karty, należy dołączyć do niej odpowiednie załączniki. Najczęściej zawierają one przedłużenie historii zabytku i jego opisu, a także dodatkowe zdjęcia.

2. Karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru ma mniej rubryk. Nie zawiera ona m.in. historii i opisu zabytku, danych w zakresie kubatury i powierzchni użytkowej, informacji o aktach archiwalnych, bibliografii i źródeł ikonograficznych.
3. Karta ewidencyjna zabytku ruchomego dotyczy wszystkich zabytków: objętych i nieobjętych ochroną prawną na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oprócz takich informacji, jakie podaje się w karcie ewidencyjnej zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, w karcie zabytku ruchomego zapisuje się także dane dotyczące stylu, autora, szkoły lub warsztatu. Podaje się też wymiary, znaki, sygnatury i napisy.
4. Karta ewidencyjna zabytku archeologicznego lądowego, oprócz podstawowych rubryk pozwalających na zlokalizowanie stanowiska, zawiera takie dane, jak: utwór geologiczny, dostępność terenu, klasyfikacja funkcjonalno-kulturowo-chronologiczna stanowiska, jego opis, informacja o zagrożeniach, wnioskach konserwatorskich i aktualnej ochronie. Uzupełnieniem tych informacji są rubryki określane jako: weryfikacja konserwatorska, zbiory i numer inwentarza, mapa w skali 1:10 000, historia badań stanowiska, dokumentacja, literatura i inne dane.
5. Karta ewidencyjna zabytku archeologicznego podwodnego śródlądowego różni się od karty ewidencyjnej zabytku archeologicznego lądowego nieco innymi informacjami. Zawiera ona takie dodatkowe rubryki, jak: cechy akwenu, cechy strefy nadbrzeżnej i warunki eksploracji.

6. Karta ewidencyjna zabytku archeologicznego podwodnego morskiego zawiera te same rubryki co karta ewidencyjna zabytku archeologicznego podwodnego śródlądowego, z wyjątkiem rodzaju mapy, ponieważ w tym przypadku wymagana jest dostępna mapa nawigacyjna.
7. Karta adresowa zabytku nieruchomego jest bardzo uproszczona. Zawiera następujące rubryki: nazwa, czas powstania, miejscowość, adres, przynależność administracyjna, formy ochrony, fotografia z opisem wskazującym orientację w stosunku do sąsiednich terenów lub stron świata albo mapa z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym, opis i wartości, stan zachowania i postulaty dotyczące konserwacji, wykonanie karty i zatwierdzenie karty. W rubrykach zatytułowanych „wykonanie karty” i „zatwierdzenie karty” wpisuje się dane autora karty oraz dane wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Oprócz opisanych wyżej wzorów kart, ustalonych rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, opracowuje się także następujące karty: karta ewidencyjna cmentarza, karta organowa i karta ewidencyjna zabytków ruchomych techniki, jednakże obowiązek ich wykonywania nie wynika z przepisów prawa. Pomocą do opracowywania kart ewidencyjnych zabytków są odpowiednie instrukcje. Na stronie internetowej Narodowego Instytutu Dziedzictwa można znaleźć następujące instrukcje¹⁴⁰:

- instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych nieruchomości zabytków wpisanych do rejestru zabytków;
- instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych nieruchomości zabytków niewpisanych do rejestru zabytków;
- instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych cmentarzy;
- instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych zabytków ruchomych;
- instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych nieruchomości i ruchomych zabytków techniki.

140 <https://nid.pl/dzialalnosc/gromadzenie-dokumentacji-rejestru-i-ewidencji/ewidencja-zabytkow/> [dostęp 9.01.2024 r.].

Karty ewidencyjne zabytków opracowuje się w dwóch egzemplarzach, z których jeden zostaje ujęty w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a drugi przekazuje się do krajowej ewidencji zabytków. Nie dotyczy to kart adresowych.

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują wydania konkretnego aktu ustanawiającego wojewódzką lub gminną ewidencję zabytków. Po wprowadzeniu obowiązku założenia gminnej ewidencji zabytków przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁴¹ nie było wiadomo, na podstawie jakiego aktu gmina ma poinformować o realizacji tego obowiązku. Niektóre gminy wydawały nawet decyzje administracyjne w tym zakresie. Z czasem zaczęto wydawać zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i taka procedura uzyskiwała aprobatę w orzecznictwie sądów administracyjnych. Obecnie wojewódzki konserwator zabytków ma obowiązek zawiadomienia właściciela lub posiadacza zabytku o zamiarze włączenia lub wyłączenia karty ewidencyjnej zabytku z wojewódzkiej ewidencji zabytków, o jej włączeniu do tej ewidencji i o sporządzeniu nowej karty, co najmniej na 14 dni przed planowanym terminem podjęcia tych działań. Takie zawiadomienie umieszcza się również w Biuletynie Informacji Publicznej. W przypadku zabytków tzw. obszarowych, takich jak: historyczny układ urbanistyczny, ruralistyczny, historyczny zespół budowlany, teren, na którym znajduje się znaczna liczba zabytków archeologicznych lub zabytkowa nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym, nie ma możliwości zawiadomienia wszystkich właścicieli lub posiadaczy zabytków. W związku z tym zawiadomienie umieszcza się również w Biuletynie Informacji Publicznej. Wojewódzki konserwator zabytków zawiadamia także niezwłocznie właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o włączeniu karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków albo o sporządzeniu nowej karty w celu ujęcia tego zabytku w gminnej

141 Dz. U. nr 75 poz. 474.

ewidencji zabytków albo włączenia nowej karty adresowej zabytku do tej ewidencji. Właściciel zabytku ruchomego niewpisanego do rejestru musi wyrazić pisemną zgodę na ujęcie tego obiektu w wojewódzkiej ewidencji zabytków¹⁴². Włączenie karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do opracowania karty adresowej gminnej ewidencji zabytków. Obowiązek zawiadamiania właścicieli zabytków przewidzianych do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków o zamiarze oraz o samym włączeniu obiektu do tej ewidencji spoczywa na organach wykonawczych gminy. Podobnie jak w przypadku wojewódzkiej ewidencji zabytków, takie zawiadomienia powinny być przekazane na co najmniej 14 dni przed planowanym terminem podjęcia wspomnianych działań i umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁴³. Cała opisana wyżej ewidencja zabytków stanowi podstawę do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy¹⁴⁴.

Na zakończenie omawiania problematyki ewidencji zabytków trzeba przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 dnia 2023 r., sygn. akt P 12/18¹⁴⁵, w którym orzeczono, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

142 Art. 15 ust. 1–6 rozporządzenia MKiDN w sprawie prowadzenia rejestru zabytków krajowej wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

143 Art. 18b rozporządzenia MKiDN w sprawie prowadzenia rejestru zabytków krajowej wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków..., dok. cyt.

144 Art. 21 u.o.z.o.z.

145 Dz. U. z 2023 r. poz. 951.

Co oznacza ten wyrok? Przede wszystkim zwracam uwagę, że dotyczy on wyłącznie ujmowania w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości, wyznaczonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, czyli nie dotyczy obiektów wpisanych do rejestru oraz znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Wyrok nie powoduje usunięcia z gminnej ewidencji zabytków wspomnianej grupy nieruchomości, wskazuje natomiast, że włączenie ich do ewidencji odbyło się z naruszeniem prawa. W związku z tym właściciele zabytków, którzy nie byli zawiadamiani o ujęciu ich własności w gminnej ewidencji zabytków, mogą teraz zwracać się do sądów administracyjnych z wnioskiem o stwierdzenie nieważności odpowiedniego zarządzenia w tej sprawie w części dotyczącej ich zabytku. Natomiast dla takich zabytków wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma możliwość rozpoczęcia na nowo procesu włączenia nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, zapewniając właścicielowi możliwość udziału w tych czynnościach. W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego w środowisku konserwatorskim rozgorzała dyskusja wskazująca również na potrzebę zmiany przepisów dotyczących włączania zabytków do gminnej ewidencji w taki sposób, aby zapewnić ich zgodność z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6.1.1. Karty ewidencyjne wojskowych nieruchomości zabytkowych

Jak wspomniano powyżej, *Wytyczne w sprawie ochrony wojskowych nieruchomości zabytkowych* ustalono na mocy decyzji Ministra Obrony Narodowej. Dotyczą one zabytków nieruchomości, stanowiących część lub zespół nieruchomości, będących dziełem budownictwa, urbanistyki i architektury wraz z ich otoczeniem, usytuowanych na terenach będących w zarządzie Ministra Obrony Narodowej. Są to obiekty: podlegające ochronie na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; umieszczone w ewidencji wojskowych nieruchomości zabytkowych, a także te, które są przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie wpisania ich do rejestru zabytków. Obowiązek stosowania wytycznych

nie dotyczy nieruchomości zarządzanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową oraz Agencję Mienia Wojskowego¹⁴⁶. W omawianym dokumencie wymieniono rodzaje wojskowych nieruchomości zabytkowych, stosując określenia zawarte w art. 6 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprowadzono również dodatkowy podział zabytków, głównie według ich funkcji, na następujące grupy:

- a. zespoły pałacowe i dworsko-parkowe,
- b. obiekty i zespoły rezydencyjne,
- c. obiekty sakralne,
- d. obiekty techniki i inne według terminologii prawa budowlanego,
- e. miejsca pamięci,
- f. obiekty i kompleksy architektury obronnej¹⁴⁷.

Dla celów ewidencji tych nieruchomości ustalono trzy rodzaje opracowań. Są to:

1. Wykaz wojskowych nieruchomości zabytkowych znajdujących się w zasobach zarządcy, który zawiera: nazwę i numer nieruchomości; rodzaj lub kategorię nieruchomości; miejsce usytuowania nieruchomości, dane adresowe; numer kompleksu nieruchomości; nazwę i adres jednostki organizacyjnej sprawującej zarząd nad nieruchomością; rok budowy; pierwotne i obecne przeznaczenie; aktualny sposób użytkowania; nazwę i adres użytkownika; numer rejestru i datę wpisu do rejestru zabytków; informacje o ujęciu nieruchomości niewpisanej do rejestru zabytków w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (gminnej ewidencji zabytków); datę zatwierdzenia planu ochrony zabytku; uwagi¹⁴⁸.

146 *Wytyczne w sprawie ochrony wojskowych nieruchomości zabytkowych*, rozdz. 1.1. *Zakres i przedmiot stosowania wytycznych*.

147 *Wytyczne...*, dz. cyt., rozdz. 2.1. *Kategorie oraz rodzaje wojskowych nieruchomości zabytkowych*.

148 Załącznik nr 1 do Decyzji nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z 12 lutego 2014 r.

2. Karta ewidencyjna wojskowej nieruchomości zabytkowej, którą wykonuje się dla nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, zgodnie z treścią decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie wpisania do rejestru zabytków. W karcie wpisuje się informacje, takie jak: nazwa obiektu; dane adresowe; numer kompleksu, nr księgi wieczystej i nr katastru nieruchomości, dane geodezyjne, kubatura, powierzchnia użytkowa, powierzchnia terenu; kategoria zabytku z podziałem na: budynek, pomnik historii, miejsce pamięci, zabytek przemysłu i techniki, architektura obronna, zabytek sakralny, muzeum, archiwum; czas powstania, nr rejestru zabytków; przeznaczenie pierwotne i obecne; dane posiadacza i użytkownika; stan zachowania z podziałem na: bardzo dobry, dobry, dostateczny, zły; historia; opis w zakresie takich elementów jak: sytuacja, materiał, bryła, elewacje, wnętrze, wyposażenie; prace budowlane i konserwatorskie; najpilniejsze postulaty konserwatorskie. W karcie należy również zamieścić plan sytuacyjny i zdjęcia¹⁴⁹.
3. Karta ewidencyjna wojskowej nieruchomości zabytkowej niewpisanej do rejestru, która jest bardzo uproszczona i zawiera jedynie takie dane, jak: nazwa zabytku; liczba obiektów budowlanych; czas powstania; nr kompleksu; dane adresowe, miejscowość; przynależność administracyjna (województwo, powiat, gmina dzielnica); informacje o właścicielu lub zarządcy nieruchomości oraz mapa lokalizacyjna i zdjęcia¹⁵⁰.

Ewidencję wojskowych nieruchomości zabytkowych prowadzi:

- a. szefostwo infrastruktury Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych,
- b. Biuro Infrastruktury Specjalnej,
- c. zarządcy¹⁵¹.

149 Załącznik nr 2 do Decyzji nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z 12 lutego 2014 r.

150 Załącznik nr 3 do Decyzji nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z 12 lutego 2014 r.

151 *Wytyczne...*, dz. cyt., rozdz. 5.2.1.

Z opisu kart ewidencyjnych dla zabytkowych nieruchomości wojskowych wynika, że Ministerstwo Obrony Narodowej ustaliło dwa odrębne wzory kart ewidencyjnych, znacznie różniące się od wzorów kart ustalonych na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2011 roku. W kartach pojęcie zabytku rozszerzono na miejsca pamięci, muzea i archiwa. Część rubryk karty dotyczącej nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków powtarza zawartość rubryk karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, wymaganej na podstawie wspomnianego rozporządzenia, jednakże karty te nie stanowią wojewódzkiej ewidencji zabytków, wymienionej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Opracowanie kart dla wojskowych nieruchomości zabytkowych nie wyklucza możliwości wykonania także kart ewidencyjnych według wzoru obowiązującego dla wszystkich zabytków nieruchomych na podstawie rozporządzenia.

6.2. Jakie są kompetencje organu ochrony zabytków w odniesieniu do ewidencji zabytków

Wprowadzenie w 2010 roku obowiązku założenia gminnej ewidencji zabytków przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spowodowało, że ta grupa zabytków uzyskała wysoką rangę, w niektórych przypadkach większą niż wojewódzka ewidencja zabytków, mimo że żadna z ewidencji nie jest formą ochrony prawnej. Przykładem tego są wyżej wymienione przepisy zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczące uwzględniania zabytków ujętych w gminnej ewidencji w dokumentach planistycznych, a także przepisy innych ustaw dotyczące uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków różnych dokumentów dotyczących zabytków włączonych do gminnej ewidencji. Przyjęły się nawet potoczne nazwy dla gminnej ewidencji, takie jak „ukryta” lub „nienazwana” forma ochrony zabytków, a w jednym z wyroków sądu administracyjnego wystąpiło określenie „wstępna” forma ochrony zabytku.

Z obowiązkami dotyczącymi nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zabytków inwestor spotka się już na początku procesu

inwestycyjnego, przy ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy. Jak powiedziano wyżej, wojewódzki konserwator zabytków ma obowiązek uzgadniania tych decyzji. Będzie on też uzgadniał pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego ujętego w gminnej ewidencji zabytków. W przypadku konieczności uzyskania odstąpienia od przepisów techniczno-budowlanych dla obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków do wniosku trzeba dołączyć pozytywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto istnieje możliwość dofinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy obiektach ujętych w gminnej ewidencji zabytków, czemu będzie poświęcone odrębne opracowanie.

Właściciele obiektów włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków mają natomiast więcej obowiązków niż uprawnień w porównaniu z właścicielami zabytków ujętych w gminnej ewidencji. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zapisano następujące obowiązki:

1. Właściciel lub posiadacz takiego zabytku musi zawiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków o następujących zdarzeniach:
 - uszkodzenie, zniszczenie, zaginięcie lub kradzież zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
 - zagrożenie dla zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
 - zmiany dotyczące stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.
2. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, ma obowiązek pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Istotnym uprawnieniem dla posiadaczy zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji i gminnej ewidencji zabytków jest możliwość odliczenia od podstawy obliczenia podatku od osób fizycznych wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej, utworzony dla zabytku nieruchomego znajdującego się w tej ewidencji. Taki zapis widnieje w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, o której będzie mowa poniżej.

Przepisy karne zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidują kary dla właścicieli lub posiadaczy zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji za brak powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o zagrożeniach dla zabytków i innych ważnych zdarzeniach. Kwestia ta zostanie omówiona bardziej szczegółowo w rozdziale omawiającym przepisy karne dotyczące wszystkich zabytków.

W tym miejscu trzeba też przytoczyć dwa przepisy ustawy – Prawo budowlane, których realizacja może spowodować uszkodzenie lub zniszczenie walorów zabytkowych obiektów ujętych w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. Dotyczą one wszystkich obiektów budowlanych, z wyjątkiem drugiego przepisu, który nie ma zastosowania do obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Pierwszy z tych przepisów stanowi¹⁵²:

W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:

1. może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo
2. jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo
3. jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo
4. powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia

organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

152 Art. 66 p.b.

Drugi przepis¹⁵³ przewiduje, że jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia.

Zwracam uwagę, że wyżej wymienione przepisy nie przewidują możliwości jakiegokolwiek współpracy z wojewódzkim konserwatorem zabytków przy wydawaniu wymienionych w nich decyzji. Oznacza to, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego może samodzielnie zdecydować o wykonaniu określonych robót przy zabytku włączonym do gminnej lub wojewódzkiej ewidencji, a nawet zdecydować o jego rozbiórce.

153 Art. 67 p.b.

7

Jakie są prawa właścicieli zabytków

7.1. Procedura nabycia nieruchomości zabytkowej od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Przed omówieniem praw, które przysługują właścicielom zabytku, trzeba wskazać na atrakcyjną możliwość nabycia zabytku za niższą kwotę. W przypadku zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru taką możliwość przewiduje m.in. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁵⁴. Przy zakupie nieruchomości od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego cenę tej nieruchomości lub jej części, które są wpisane do rejestru zabytków, obniża się o 50%, z zastrzeżeniem, że cena ta może być podwyższona lub obniżona przez sprzedawcę. Z podobnej ulgi można skorzystać w przypadku użytkowania wieczystego nieruchomości lub trwałego zarządu, jeżeli nieruchomość ta jest wpisana do rejestru zabytków. Tutaj też zapisano możliwość podwyższenia lub obniżenia tej bonifikaty. Bonifikata dotyczy ceny osiągniętej w wyniku przetargu lub ustalonej przez rzeczoznawcę.

Podobne regulacje zawiera ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁵⁵. Tymi nieruchomościami zarządza Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jeżeli nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków, można kupić ją za cenę obniżoną o 50%. Warunkiem uzyskania takiej ulgi jest zobowiązanie się do dokonania na tej nieruchomości, w terminie określonym w umowie sprzedaży, jednak nie dłuższym niż pięć lat od dnia jej zawarcia, nakładów w wysokości równej przynajmniej wartości uzyskanej ulgi. Jeżeli nabywca nieruchomości nie dokonał w terminie takich nakładów, musi zwrócić kwotę obniżki w terminie 30 dni¹⁵⁶.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich

154 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.

155 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2329 z późn. zm.

156 Art. 30 ust. 4 i 4b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów¹⁵⁷ umieszczono dodatkowe warunki udzielania takiej obniżki. W przypadku sprzedaży, w drodze przetargu, nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków w ogłoszeniu należy podać m.in. datę i numer decyzji o wpisie do rejestru zabytków oraz informację o konieczności uzyskania przez potencjalnego nabywcę akceptacji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków programu użytkowego. Ogłoszenie zawiera również powiadomienie o warunkach obniżenia ceny sprzedaży tej nieruchomości¹⁵⁸. Uzyskaną w wyniku przetargu cenę sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się, jeżeli nabywca oprócz złożenia wyżej wymienionego zobowiązania zobowiąże się do spełnienia następujących warunków:

- a. najpóźniej w terminie 14 dni po upływie terminu wyznaczonego na dokonanie nakładów na tej nieruchomości przedstawi:
 - dokumenty określające zakres rzeczowy i wartość poniesionych nakładów na realizację zaleceń organów ochrony zabytków, w wysokości nie niższej niż kwota obniżki ceny sprzedaży,
 - zaświadczenie wojewódzkiego konserwatora zabytków o tym, że zakres rzeczowy nakładów został wykonany przez nabywcę w ramach realizacji zaleceń wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- b. przedłoży na rzecz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zabezpieczenie ewentualnego roszczenia o zwrot kwoty obniżki ceny, przy czym suma zabezpieczenia nie może być niższa od tej kwoty¹⁵⁹.

157 Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2092.

158 § 7 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia MRiRW 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.

159 § 25 ust. 1 rozporządzenia MRiRW w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa..., dok. cyt.

7.2. Uwarunkowania prawa pierwokupu zabytku dla gminy

W przypadku sprzedaży lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków gminie przysługuje prawo pierwokupu, co wynika z przepisów ustawy z o gospodarce nieruchomościami. To prawo pierwokupu dotyczy wszystkich nieruchomości, nie tylko tych, które są własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Jednakże prawo to nie będzie przysługiwało, jeżeli:

1. sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich sprzedawcy;
2. sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;
3. prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości;
4. prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości;
5. prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej;
6. sprzedaż nieruchomości następuje na cele budowy dróg krajowych;
7. prawo pierwokupu przysługuje partnerowi prywatnemu lub ostatniemu partnerowi prywatnemu w przypadkach, o których mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym;
8. sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego albo inwestycji w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, albo na szczególnych zasadach określonych w art. 29b ust. 1 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;

9. sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz na cele realizacji stacji radarów meteorologicznych;
10. prawo pierwokupu przysługuje Krajowemu Zasobowi Nieruchomości w przypadkach, o których mowa w ustawie z z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹⁶⁰.

Prawo pierwokupu może wykonać wójt, burmistrz albo prezydent miasta w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia od notariusza o treści umowy sprzedaży. Wykonanie takiego prawa następuje poprzez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza. Z chwilą złożenia oświadczenia:

1. nieruchomość staje się własnością gminy, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości;
2. prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy;
3. gmina uzyskuje prawo użytkowania wieczystego, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa¹⁶¹.

Cena ustalona pomiędzy stronami w umowie sprzedaży jest tą samą ceną przy wykonaniu prawa pierwokupu¹⁶².

160 Art. 109 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.).

161 Art. 110 ust. 2 i 4 u.g.n.

162 Art. 111 u.g.n.

7.3. Zwolnienia od podatków

Właścicielom określonych grup zabytków przysługują następujące ulgi: podatki od spadków i darowizn, nieruchomości, podatek rolny i leśny.

7.3.1. Podatek od spadków i darowizn

Zwolnienie od podatku od nabycia zabytku w drodze spadku lub zapisu windykacyjnego następuje na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn¹⁶³ i obejmuje osoby zaliczone do pierwszej i drugiej grupy podatkowej, posiadające zabytki ruchome i kolekcje wpisane do rejestru zabytków, a także zabytki użyczone muzeum w celach naukowych lub wystawienniczych na okres nie krótszy niż dwa lata. Ponadto spadkobiercy nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków będą zwolnieni z podatku od spadku, jeżeli będą zabezpieczać i konserwować je zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁶⁴. Nieruchomość musi być indywidualnie wpisana do rejestru zabytków, a nie stanowić np. element układu urbanistycznego, ruralistycznego lub zespołu budowlanego, o niewyodrębnionych w decyzji budynkach. Wynika to z faktu, że w układzie urbanistycznym lub ruralistycznym nie wszystkie budowle są zabytkami, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu 21 września 1993 r. SA/Po 3224/92, stwierdzono:

wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość zabytkową, powinny być wpisane oddzielnie do rejestru zabytków. Zwolnieniu od podatku od spadków podlega nabycie w drodze spadku przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej zabytków nieruchomości wpisanych oddzielnie do rejestru zabytków.

163 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1774 z późn. zm.

164 Art. 4 ust. 1 pkt 9c i d ustawy o podatku od spadków i darowizn.

Kolejnym przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu 27 stycznia 1994 r. SA/Po 1559/93, zawierający następującą treść:

Analiza przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn prowadzi natomiast do następujących wniosków:

1. przesłankami uzasadniającymi zwolnienie od podatku od spadków i darowizn nabycia w drodze spadku przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej zabytków nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. „d” są:
 1. wpisanie nabytego zabytku nieruchomego do rejestru zabytków, zabezpieczenie i konserwowanie przez nabywcę zabytku wpisanego do rejestru zabytków, zgodnie z obowiązującymi przepisami.
 2. w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. „d” ustawy o podatku od spadków i darowizn zabytkiem jest nieruchomości posiadająca osobny wpis do rejestru zabytków,
 3. nie jest zabytkiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. „d” budynek stanowiący jeden z elementów założenia urbanistyczno-architektonicznego, które jako założenie jest wpisane do rejestru zabytków.

Przesłanki powyższe wynikają zarówno z interpretacji gramatycznej jak i celowościowej cyt. wyżej przepisu. Dla zastosowania powyższego ustawowego zwolnienia od zobowiązania podatkowego konieczne jednakże jest, by nabyty w drodze spadku budynek był wpisany do rejestru zabytków. Jeżeli nabyty w drodze spadku budynek jest częścią założenia urbanistyczno-architektonicznego, to charakter zabytkowy zyskuje jedynie w takim przypadku założenie architektoniczno-urbanistyczne. Nie wszystkie składniki tego założenia (np. budynki, ulice, place, parki) stają się automatycznie, po wpisaniu założenia do rejestru zabytków, zabytkiem. By można je było uznać za zabytek, konieczny jest osobny wpis do rejestru zabytków. Niniejszy skład sądzący podzielił w tej materii pogląd prawny wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 1993 r., SA/Po 579/93.

Podobny wyrok wydał Naczelny Sąd Administracyjny Ósrodek Zamiejscowy w Gdańsku 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95:

Skarżące chcą także wywieść korzystne dla siebie skutki prawne z decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 29 grudnia 1952 r. (bez numeru), którą na podstawie art. 3, art. 1 i art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. R. P. nr 29 poz. 265), władza konserwatorska i instancji uznała za zabytek dzielnice Starego i Nowego miasta w obrębie dawnych murów miejskich. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Stare Miasto zostało założone w 1233 r., Nowe Miasto w r. 1284, a dzielnice wyżej wymienionych ulic zachowały rozplanowanie i szereg wartościowych obiektów oraz fragmentów architektonicznych charakterystycznych dla kultury polskiej o wybitnym znaczeniu zabytkowym. Wystarczy dokładnie przeczytać uzasadnienie (które wyżej przytoczono), by stwierdzić, że przedmiotem decyzji z 1952 r. nie jest żaden konkretny obiekt budowlany, a jedynie ogólnie wskazuje się na istnienie wartościowych obiektów o wybitnym znaczeniu zabytkowym w obrębie wymienionych ulic. W żadnym więc razie z samej treści omawianej decyzji nie da się wyprowadzić wniosku, że ma ona znaczenie w sprawie zwolnienia od podatku na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. „d” ustawy o podatku od spadku i darowizn. [...] Nie ma przeto podstaw kwalifikować ustalenia decyzji z dnia 29 grudnia 1952 r. do rodzaju decyzji, na podstawie których następuje wpisanie do rejestru zabytków nieruchomości zabytków w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. „d” ustawy.

Przepisy omawianej ustawy nie dotyczą otrzymania w spadku nieruchomości przed wpisaniem jej do rejestru zabytków. Jeżeli jednak otwarcie spadku nastąpi w trakcie postępowania o wpisanie do rejestru, to czynności urzędowe dotyczące ustalenia podatku należy zawiesić¹⁶⁵. Natomiast, jak wynika z powyższych zapisów, nie ma możliwości zwolnienia od podatku nabycia obiektów zabytkowych w drodze darowizny.

165 Por. wyrok NSA o.z. w Poznaniu z 21 września 1997 r., SA/Po 3224/92.

7.3.2. Podatek od nieruchomości

Obowiązek opłacania podatku od nieruchomości ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej wymienionych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹⁶⁶. Z podatku od nieruchomości zwolnione są budynki i grunty wpisane indywidualnie do rejestru zabytków pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

7.3.3. Podatek rolny

Grunty gospodarstw rolnych są opodatkowane podatkiem rolnym na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym¹⁶⁷. Jeżeli grunty te są wpisane do rejestru zabytków, to zwalnia się je od podatku rolnego pod warunkiem ich zagospodarowania i utrzymania zgodnie z przepisami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

7.3.4. Podatek leśny

Przepisy ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym¹⁶⁸ przewidują, że lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków zwolnione są od podatku leśnego bez żadnych warunków.

7.3.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W 2022 roku pojawiła się nowa forma pomocy państwa dla właścicieli i posiadaczy zabytków. Na mocy ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶⁹ podatnik może odliczyć od podstawy obliczenia podatku wpłaty poniesione w roku podatkowym:

166 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.; art. 7 ust. 1 pkt 6.

167 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 333, z późn. zm.; art. 12 ust. 1 pkt 11.

168 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 888; art. 7 ust. 1 pkt 2.

169 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 226 z późn. zm.

- a. na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej utworzony dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w ewidencji zabytków;
- b. na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków.

Ulga w postaci wpłaty na wyżej wymieniony fundusz remontowy przysługuje podatnikowi, który jest właścicielem lub współwłaścicielem zabytku nieruchomego. Natomiast warunkiem możliwości odliczenia od podstawy obliczenia podatku przez właściciela lub współwłaściciela zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru kwoty wydanej na prace przy tym zabytku jest posiadanie:

- a. pisemnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków o pozwoleniu na prowadzenie prac konserwatorskich, prac restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku;
- b. zaświadczenia wojewódzkiego konserwatora zabytków potwierdzającego wykonanie odpowiednio tych prac lub robót.

Potwierdzeniem poniesienia wyżej wymienionych wydatków powinny być następujące dokumenty:

1. dowód wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej lub zaświadczenie o wysokości wpłat w roku podatkowym wystawione przez wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię mieszkaniową;
2. faktura wystawiona przez podatnika podatku od towarów i usług niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku, powiększona o kwotę podatku od towarów i usług, o ile podatek ten nie został odliczony na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług.

Odliczenia od podatków nie mogą przekroczyć 50% wydatków udokumentowanych wyżej wymienionymi dowodami. W razie potrzeby kwotę odliczenia można odliczać w następnych latach, nie dłużej jednak niż przez sześć lat, licząc od końca roku podatkowego,

w którym dokonano odliczenia. Odliczeniu nie podlega część wydatków, które:

1. zostały odliczone od przychodu na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym;
2. zostały uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej;
3. wykraczają poza zakres prac i robót określonych w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków lub zostały wykonane niezgodnie z jego pozwoleniem;
4. zostały sfinansowane, dofinansowane lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie¹⁷⁰.

7.3.6. Zaświadczenia

Ze względu na to, że w wyżej wymienionych przepisach dotyczących nabywania nieruchomości zabytkowych przewija się kwestia wydawania zaświadczeń przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także z uwagi na uzależnienie niektórych ulg w podatkach od spełnienia określonych warunków, potrzebne jest w tym miejscu omówienie procedury wydawania takich zaświadczeń.

Zaświadczenie jest formą uproszczonego postępowania administracyjnego. Wydaje je organ administracji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, na wniosek osoby zainteresowanej. Podstawą do wydania zaświadczenia mogą być następujące okoliczności:

1. istnieje przepis prawa, który wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego;
2. osoba ubiegająca się o wydanie zaświadczenia ma swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, przy czym interes ten powinien wynikać z konkretnych przepisów prawa.

170 Art. 26hb ust. 1, 2, 4, 8 i 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Pierwsza, wyżej wymieniona podstawa prawna będzie miała zastosowanie w przypadku skorzystania z obniżki ceny nabycia nieruchomości zabytkowej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz przy ubieganiu się o odliczenie ulgi od podstawy obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych. W tych przepisach jest bowiem zawarty wymóg uzyskania zaświadczenia. Natomiast druga podstawa prawna będzie miała zastosowanie do ubiegania się o zwolnienie z podatków od spadków i darowizn, od nieruchomości i od podatku rolnego, ponieważ zaświadczenie może potwierdzić spełnianie przez wnioskodawcę warunku uzyskania zwolnienia od podatku. Zdarza się jednak, że organ podatkowy nie wymaga przedłożenia zaświadczenia, jeżeli w przepisach nie ma sformułowanego wprost takiego żądania. W takim przypadku może on samodzielnie zdecydować o zastosowaniu zwolnienia od podatku. Niemniej jednak uważam, że w przypadku konieczności potwierdzenia należytego utrzymywania zabytku organem właściwym jest wojewódzki konserwator zabytków¹⁷¹.

Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Przed wydaniem zaświadczenia wojewódzki konserwator zabytków może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Będzie ono potrzebne szczególnie w sytuacji, kiedy jego celem ma być potwierdzenie wykonania określonych prac przy zabytku lub aktualnego stanu jego zachowania. Wojewódzki konserwator zabytków może też odmówić wydania zaświadczenia o treści wymaganej przepisami lub zaświadczenia o treści żądanej przez wnioskodawcę. Odmowa musi mieć formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W orzecznictwie organów administracji i sądów administracyjnych można znaleźć pogląd, że organ administracji nie ma obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a zatem do odmowy wydania zaświadczenia wystarczy brak w zasobach organu odpowiednich dokumentów umożliwiających wydanie zaświadczenia. Uważam jednak, że w przypadku konieczności potwierdzenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków stanu

171 Zgodnie z wyżej opisaną właściwością, określoną w art. 93 ust. 1 u.o.z.o.z.

zachowania zabytku powinien on za każdym razem przeprowadzić postępowanie wyjaśniające¹⁷².

7.4. Rola i formuła zaleceń konserwatorskich

Zalecenia konserwatorskie wydaje się dla wszystkich obiektów zabytkowych, bez względu na to, czy są objęte ochroną prawną. Stanowią one formę współpracy wojewódzkiego konserwatora zabytków z użytkownikami obiektów zabytkowych, nieskodyfikowaną przepisami postępowania administracyjnego. Zapis dotyczący możliwości uzyskania takich zaleceń pojawił się w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku, ale jeszcze przed wejściem w życie tych przepisów wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydawali użytkownikom zabytków i projektantom wytyczne, wskazówki i opinie. Takie działanie nazywano kolo kwialnie uzgodnieniem. Obecnie, na podstawie art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wojewódzki konserwator zabytków, na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, może wydać zalecenia konserwatorskie, w których określi sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Zalecenia przedstawiane są w formie pisemnej, można je uzyskiwać wielokrotnie i w różnych kwestiach. Nie ma też terminu ich obowiązywania. Możliwa jest zmiana zaleceń w sytuacji, gdy wyjdą na jaw nowe okoliczności lub nastąpią jakieś nieoczekiwane zmiany w stanie zabytku.

Formuła zaleceń opisana w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sugeruje, że wartość zabytku jest już należycie rozpoznana, w związku z czym wojewódzki konserwator zabytków może udzielić wiarygodnych i kompetentnych wskazówek. Tymczasem zdarza się, że wojewódzki konserwator zabytków w zaleceniach konserwatorskich wskazuje na konieczność wykonania przez właściciela zabytku odpowiednich badań konserwatorskich, uzależniając jednocześnie od ich wyników dalsze formułowanie

172 Możliwość taką określa art. 218 § 2 k.p.a.

zaleceń. Z drugiej strony, wydawane są zalecenia bardzo szczegółowe, mające w istocie charakter projektu konserwatorskiego lub architektonicznego. Są też zalecenia opiniujące koncepcję architektoniczną i wskazujące na konieczność przygotowania kolejnej wersji do przedstawienia jej konserwatorowi. Oczywiście, nie ma wątpliwości, że dołączenie do wniosku o wydanie zaleceń opisu swoich zamierzeń, a nawet koncepcji, pomoże wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w przygotowaniu jak najbardziej profesjonalnych zaleceń. Niemniej jednak wojewódzki konserwator zabytków nie może nakładać na właściciela zabytku obowiązku przedkładania mu takich materiałów ani też sugerować szczegółowych rozwiązań projektowych.

W literaturze prawniczej i w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym zalecenia są rodzajem przyrzeczenia administracyjnego. Oznacza to, że wydając takie zalecenia, wojewódzki konserwator zabytków zobowiązuje się do respektowania ich treści w ewentualnej, późniejszej decyzji administracyjnej. Przyznanie zaleceniom konserwatorskim statusu przyrzeczenia administracyjnego ma zarówno plusy, jak i minusy. Z jednej strony właściciel zabytku uzyskuje pewność, że wojewódzki konserwator zabytków po wydaniu zaleceń nie zmieni zdania i orzeknie zgodnie z ich treścią w decyzji administracyjnej, z drugiej strony zalecenia konserwatorskie stanowią w istocie rodzaj władczego rozstrzygnięcia bazującego na przekonaniu o nieomyślności organu konserwatorskiego. Do takiego wniosku prowadzi dość rozpowszechnione wśród właścicieli zabytków i projektantów przeświadczenie, że wystąpienie o wydanie zaleceń konserwatorskich jest obowiązkiem właściciela zabytku, który poprzedza przygotowanie programu prac konserwatorskich lub projektu budowlanego, albo, że zalecenia konserwatorskie stanowią zatwierdzenie projektu, analogicznie do procedury prawa budowlanego. Zdarza się również, że w przypadku negatywnego stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków, sformułowanego w zaleceniach, wnioskodawca składa odwołanie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W swojej praktyce zawodowej zetknęłam się nawet z wnioskiem właściciela zabytku o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej dotyczącej zaleceń konserwatorskich. Postępowanie takie jest jednak nieprawidłowe, ponieważ, jak już wyżej wspomniałam, zalecenia konserwatorskie wydawane są w formie zwykłego pisma, do którego nie stosuje się przepisów postępowania administracyjnego. Trzeba też dodać, że na podstawie samych zaleceń, bez decyzji o pozwoleniu, nie można rozpocząć żadnych działań przy zabytku.

Jak powinien postąpić właściciel zabytku, jeżeli otrzyma zalecenia konserwatorskie kwestionujące jego propozycje działań przy zabytku? Warto rozważyć dwa rozwiązania:

- zmianę swojej koncepcji i dostosowanie jej do zaleceń konserwatorskich;
- zignorowanie tych zaleceń i przygotowanie programu prac lub projektu budowlanego niezgodnych z treścią zaleceń, licząc się z odmową wydania pozwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Od negatywnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków można się jednak odwołać do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który ponownie rozpatrzy całą sprawę i być może orzeknie na korzyść inwestora. Takie korzystne dla inwestora rozstrzygnięcie może nastąpić w sytuacji wydania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zaleceń zbyt ogólnych, niewystarczających lub błędnych merytorycznie. Zdarzenia tego typu mogą mieć miejsce, jeżeli w zasobach wojewódzkiego konserwatora zabytków brakuje materiałów pozwalających na dostateczne rozpoznanie wartości zabytku, o czym wspominałam powyżej.

W swojej praktyce zawodowej spotkałam się z przypadkiem wydania zaleceń konserwatorskich wskazujących na konieczność rozbiórki dobudówki w obiekcie zabytkowym, która to część, na szczęście zachowana, w wyniku późniejszych badań okazała się jednym z najstarszych elementów budynku.

Uważam jednak, że przed przystąpieniem do wykonania programu prac lub projektu budowlanego najlepszym rozwiązaniem jest zlecenie przez inwestora opracowania profesjonalnych dokumentacji, zawierających wszechstronne i wyczerpujące rozpoznanie wartości oraz stanu zachowania zabytku. Dopiero na tej podstawie można wystąpić o wydanie zaleceń konserwatorskich albo od razu wykonać odpowiedni program prac lub projekt budowlany.

Na zakończenie tych rozważań trzeba zwrócić uwagę na nieco inną rolę zaleceń konserwatorskich, określoną w wyżej wymienionym rozporządzeniu w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z tymi przepisami zalecenia wojewódzkiego konserwatora zabytków stanowią podstawę do określenia zakresu rzeczowego nakładów poniesionych na nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków, zakupioną za obniżoną kwotę.

8

Na czym polega opieka nad zabytkami

8.1. Podstawowe obowiązki właścicieli i użytkowników zabytków

Zanim przejdę do omówienia obowiązków właścicieli i użytkowników zabytków, chcę zwrócić uwagę na obowiązki, z którymi zetkną się potencjalni nabywcy niektórych zabytkowych nieruchomości już na etapie finalizowania transakcji. Dotyczy to nabywania zabytków od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim trzeba liczyć się z tym, że sprzedaż, zamiana, darowizna, oddanie w użytkowanie wieczyste lub wnoszenie jako wkładów niepieniężnych do spółek nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków oraz cmentarzy ujętych w wojewódzkiej ewidencji (cmentarzy nie dotyczy użytkowanie wieczyste, natomiast dotyczy dzierżawa) wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁷³. Zgodnie z orzecznictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków przepis ten dotyczy wyłącznie nieruchomości wpisanych indywidualnie.

Stosownie do ustawy o gospodarce nieruchomościami w umowie o oddanie wpisanej do rejestru nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga¹⁷⁴. Natomiast zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny, dzierżawy lub w decyzji o oddaniu w trwałe zarząd zabytku nieruchomego należy nałożyć na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga¹⁷⁵.

173 Art. 13 ust. 4 i 5 u.g.n.

174 Art. 29 ust. 2, art. 45 ust. 2a u.g.n.

175 Art. 26 u.o.z.o.z.

Z porównania wyżej wymienionych przepisów wynika, że użytkownicy wieczyści omawianych nieruchomości mogą zostać zobowiązani jedynie do odbudowy lub remontu obiektów budowlanych, a nie do przeprowadzenia prac konserwatorskich. Zwraca tu uwagę użycie pojęcia „odbudowa”, które nie odnosi się do zabytków, ponieważ oznacza odtworzenie obiektu budowlanego w całości lub w części, w miejscu i o wymiarach obiektu zniszczonego lub uszkodzonego, z dopuszczeniem użycia wyrobów budowlanych innych niż użyte w obiekcie pierwotnym.

W odniesieniu do osób, które są już właścicielami lub posiadaczami zabytków, bez względu na to, czy zabytki te są objęte ustawową ochroną prawną, w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sformułowano następujące obowiązki:

- a. Właściciele lub posiadacze zabytków mają obowiązek zapewnienia warunków do:
 - naukowego badania i dokumentowania zabytku;
 - prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
 - zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
 - korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
 - popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.¹⁷⁶
- b. Obowiązkiem właścicieli lub posiadaczy wszystkich zabytków jest udostępnienie ich w celu umożliwienia przeprowadzenia badań, ponieważ wojewódzki konserwator zabytków lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w przypadku zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa – mają prawo badania zabytków w czasie uzgodnionym z właścicielem lub posiadaczem. Jeżeli właściciel lub posiadacz zabytku odmówi udostępnienia go do badań, to wojewódzki konserwator zabytków albo minister ma prawo wydać decyzję nakazującą udostępnienie obiektu na czas nie

176 Art. 5 u.o.z.o.z.

dłuższy niż trzy miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Za szkody wyrządzone w związku z badaniami przysługuje odszkodowanie przewidziane w Kodeksie cywilnym¹⁷⁷.

Inne przepisy dotyczą zabytków objętych ustawową ochroną prawną i nieobjętych taką ochroną, ale znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Ich właściciele i posiadacze mają jednakowe obowiązki:

- a. Osoby posiadające zabytki wpisane do rejestru zabytków lub znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków muszą zawiadamiać wojewódzkiego konserwatora zabytków o następujących faktach:
- uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku;
 - zagrożeniu dla zabytku, w terminie do 14 dni od otrzymania informacji w tym zakresie;
 - zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego, w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
 - zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, w terminie do jednego miesiąca od nastąpienia zmiany lub otrzymania informacji w tym zakresie. Zmiany dotyczące stanu prawnego zabytku oznaczają przede wszystkim zmiany ich właścicieli, ale również zmiany dotyczące np. hipoteki, służebności, dożywocia lub użytkowania.

W przypadku zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa o powyższych zdarzeniach właściciel lub posiadacz zabytku zawiadamia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹⁷⁸.

177 Art. 30 u.o.z.o.z.

178 Art. 28 u.o.z.o.z.

8.2. Obowiązek finansowania badań archeologicznych

Jak już wspomniano powyżej, przy okazji omawiania zagadnienia dotacji na badania archeologiczne, w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znajdują się specjalne przepisy mające na celu uchronienie zabytków archeologicznych przed zniszczeniem lub uszkodzeniem. Na podstawie tych przepisów osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1. roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
2. roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego

jest zobowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Zakres i rodzaj badań ustala wojewódzki konserwator zabytków w decyzji administracyjnej. Powinny się one ograniczyć wyłącznie do zabezpieczenia zabytków archeologicznych przed zniszczeniem lub uszkodzeniem na skutek prowadzonych działań. Po zakończeniu badań inwestor przekazuje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków jeden egzemplarz ich dokumentacji¹⁷⁹. Oczywiście na prowadzenie badań archeologicznych należy uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, o czym będzie mowa poniżej. Kiedy można się spodziewać nałożenia takiego obowiązku? W przypadku terenu wpisanego do rejestru zabytków lub ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków najprostszym sposobem będzie uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków

179 Art. 31 u.o.z.o.z.

informacji o tym, czy dla tego terenu założono omówioną wcześniej kartę ewidencyjną zabytku archeologicznego lądowego. Nie wszystkie rejony Polski zostały objęte taką ewidencją, niemniej jednak karty ewidencyjne znajdują się w większości zasobów wojewódzkich konserwatorów zabytków. Jeżeli dla nieruchomości, na której planuje się prace, nie opracowano wspomnianej karty, a teren nie ma wyraźnej formy zabytku archeologicznego, takiej jak kurhan, mogiła, grodzisko lub obwałowania fortyfikacji, głównym kryterium oceny obszaru, decydującym o konieczności wykonania badań archeologicznych, powinna być jego historia, a szczególnie jego pierwotne przeznaczenie. Im starszy zabytek, np. średniowieczny ośrodek osadniczy, tym większe prawdopodobieństwo, że znajdują się w nim historyczne nawarstwienia kulturowe. Poza tym bardzo ważnym wskaźnikiem może być historyczna funkcja obszaru, np. jeżeli nieruchomość była miejscem walk, dawnym cmentarzem, stanowiła otoczenie budynku sakralnego, rezydencji lub innego siedliska, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że znajdują się na niej zabytki archeologiczne.

8.3. Obowiązki znalazców zabytków

Przedmioty zabytkowe i zabytki archeologiczne mogą znajdować się na każdym terenie, a zatem zawsze istnieje możliwość ich znalezienia. Mogą to być nie tylko zabytki ruchome, lecz także fragmenty dawnych budowli i urządzeń. W takiej sytuacji stosuje się przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczące postępowania ze znaleziskami.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 tej ustawy każdy, kto w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych odkrył przedmiot o cechach zabytku albo przypadkowo znalazł przedmiot, który może być zabytkiem archeologicznym, ma obowiązek:

1. wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;
2. zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia oraz oznakować to miejsce;

3. niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien niezwłocznie, w terminie do trzech dni, przekazać zawiadomienie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. W ciągu pięciu dni od przyjęcia zawiadomienia o znalezieniu przedmiotu lub w ciągu trzech dni od przyjęcia zawiadomienia o zabytku archeologicznym wojewódzki konserwator zabytków musi przeprowadzić oględziny odkrytych przedmiotów i w przypadku zabytku archeologicznego ewentualnie zorganizować badania archeologiczne. Jeżeli wojewódzki konserwator zabytków nie dokona w terminie oględzin przedmiotu, to roboty można kontynuować. Po dokonaniu oględzin przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków może:

1. pozwolić na kontynuację przerwanych robót, jeżeli przedmiot nie jest zabytkiem;
2. pozwolić na kontynuację przerwanych robót, jeżeli przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia;
3. nakazać dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, niezbędnych badań archeologicznych.

Roboty mogą być wstrzymane tylko na okres jednego miesiąca od dnia doręczenia decyzji. W przypadku stwierdzenia, że zabytek odkryty w trakcie badań archeologicznych ma wyjątkową wartość, wojewódzki konserwator zabytków może przedłużyć wstrzymanie robót do sześciu miesięcy. Po zakończeniu badań archeologicznych organ ten wydaje pozwolenie na podjęcie przerwanych robót.

Odkrycie przedmiotu lub zabytku archeologicznego na polskich obszarach morskich należy zgłosić do właściwego dyrektora urzędu morskiego, który ma obowiązek wykonać te same czynności co wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W dniu 1 maja 2025 roku powinien wejść w życie nowy przepis w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym w przypadku prowadzenia poszukiwań na podstawie odpowiedniego zgłoszenia i znalezienia w trakcie tych poszukiwań przedmiotu o cechach zabytku archeologicznego lub innego zabytku ruchomego znalazca musi wykonać takie same czynności jak w przypadku wyżej wymienionych znalezisk odkrytych bez poszukiwań¹⁸⁰. Jeżeli poszukiwacz znajdzie na obszarze do 100 m² co najmniej trzy przedmioty o cechach zabytków archeologicznych, to będzie miał obowiązek zawiadomić niezwłocznie wojewódzkiego konserwatora zabytków, wskazując jednocześnie lokalizację znalezionych przedmiotów. Poszukiwacz będzie musiał również wstrzymać poszukiwania do czasu przeprowadzenia oględzin przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, jednak nie dłużej niż 30 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia. Wojewódzki konserwator zabytków będzie zobowiązany do przeprowadzenia oględzin przedmiotu i miejsca jego znalezienia w terminie sześciu dni od otrzymania zawiadomienia. Będzie mógł on również zorganizować badania archeologiczne. Po oględzinach wojewódzki konserwator zabytków powinien w ciągu 30 dni dokonać oceny, czy znaleziony przedmiot jest zabytkiem, a także poinformować znalazcę o dalszych działaniach związanych z tym przedmiotem. W przypadku potwierdzenia, że znaleziony przedmiot jest zabytkiem, wojewódzki konserwator zabytków niezwłocznie zamieści informacje o nim w rejestrze poszukiwań.

Przedmioty będące zabytkami archeologicznymi:

1. odkrytymi;
2. znalezionymi przypadkowo;
3. znalezionymi lub pozyskanymi w wyniku poszukiwań;
4. pozyskanymi w wyniku badań archeologicznych

stanowią własność Skarbu Państwa. Zabytki te powinny być przekazane na mocy decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków w depozyt muzeum lub innej jednostce organizacyjnej za jej zgodą.

180 Art. 33a u.o.z.o.z.

Za odkrycie lub znalezienie w trakcie poszukiwań zabytku archeologicznego przysługuje nagroda pieniężna albo dyplom, jeżeli znalazca dopełnił wyżej wymienionych obowiązków zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Warunki, tryb przyznawania oraz rodzaje, wysokość nagród i źródła finansowania określa rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2004 roku w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych¹⁸¹. Nagroda pieniężna przysługuje w przypadku odkrycia zabytku archeologicznego o szczególnej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Oceny tych wartości, a także oszacowania wartości materialnej zabytku dokonuje Generalny Konserwator Zabytków z udziałem rzeczoznawcy. W przypadku zabytku o przeciętnej wartości znalazca otrzymuje dyplom. Wysokość nagrody pieniężnej wynosi do dwudziestopięciokrotności kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Jeżeli zabytek ma również znaczną wartość materialną, istnieje możliwość podwyższenia nagrody pieniężnej do wysokości trzydziestokrotności wyżej wymienionego wynagrodzenia.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na inne przepisy dotyczące znalezisk zabytków. Zgodnie z ustawą z 23 dnia kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny¹⁸² rzecz znaleziona, będąca zabytkiem lub materiałem archiwalnym, po upływie terminu do jej odebrania przez osobę uprawnioną staje się własnością Skarbu Państwa. Ponadto jeżeli zabytek lub materiał archiwalny znaleziono w takich okolicznościach, że poszukiwanie właściciela byłoby oczywiście bezcelowe, rzecz ta staje się własnością Skarbu Państwa, a znalazca jest zobowiązany wydać ją niezwłocznie właściwemu staroście.

Tryb postępowania ze znalezionymi zabytkami opisuje także ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rzeczach znalezionych¹⁸³. Określa

181 Dz. U. nr 71, poz. 650.

182 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.

183 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 501.

ona m.in. postępowanie z przedmiotami o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej, z wyjątkiem zabytków archeologicznych. Zgodnie z przepisami tej ustawy, kto znalazł m.in. rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej i nie zna osoby uprawnionej do ich odbioru lub nie zna jej miejsca pobytu, ma obowiązek niezwłocznego oddania tej rzeczy właściwemu staroście. Znalazcy należy się nagroda, jeżeli zabytek lub materiał archiwalny stał się własnością Skarbu Państwa. W sytuacji gdy rzecz znaleziona ma cechy wskazujące na wartość historyczną, naukową lub artystyczną, starosta musi powiadomić o znalezisku wojewódzkiego konserwatora zabytków w terminie siedmiu dni od dnia powzięcia wiadomości o znalezieniu rzeczy. Następnie w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania zawiadomienia wojewódzki konserwator zabytków powinien dokonać oględzin rzeczy znalezionej i ocenić, czy jest ona zabytkiem lub materiałem archiwalnym. W przypadku ustalenia, że znaleziono materiał archiwalny, wojewódzki konserwator zabytków zasięga opinii dyrektora właściwego archiwum państwowego, a w odniesieniu do innych przedmiotów może zasięgnąć opinii rzeczoznawcy lub odpowiedniego muzeum i biblioteki. W terminie trzech dni od dnia otrzymania opinii wojewódzki konserwator zabytków potwierdza rodzaj znaleziska. Następnie organ ten, na mocy decyzji, oddaje znalezisko odpowiednio do muzeum państwowego lub samorządowego, do biblioteki państwowej lub samorządowej albo do archiwum państwowego.

Warunki, tryb przyznawania oraz rodzaje i wysokość nagród za znalezienie zabytków określono w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 lipca 2015 roku w sprawie nagród za znalezienie zabytków lub materiałów archiwalnych¹⁸⁴. Podobnie jak w przypadku zabytków archeologicznych, nagrodę przyznaje się, jeżeli znalazca zabytku dopełnił obowiązków określonych w ustawie o rzeczach znalezionych i – w przypadku poszukiwań zabytków – w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Za znaleziska przysługują nagroda pieniężna lub dyplom, w zależności od wartości zabytku. Wysokość nagrody wynosi do trzydziestokrotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia

184 Dz. U. poz. 979.

w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wysokość nagrody pieniężnej nie może być niższa niż jedna dziesiąta wartości materialnej zabytku. Jeżeli górna granica wysokości nagrody pieniężnej jest niższa od jednej dziesiątej wartości materialnej, nagrodę pieniężną przyznaje się w wysokości jednej dziesiątej tej wartości. Nagrody przyznaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, złożony za pośrednictwem Generalnego Konserwatora Zabytków, w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym zabytek stał się własnością Skarbu Państwa. Znalezione zabytki są oceniane przez Generalnego Konserwatora Zabytków, przy udziale rzeczoznawcy, pod względem wartości historycznej, naukowej i artystycznej oraz wartości materialnej.

Powyższe omówienie trybów postępowania dotyczącego znalezisk zabytków prowadzi do wniosku, że w tej kwestii funkcjonują równoległe dwie regulacje nieco różniące się ustaleniami. Wskazane byłoby zatem ujednoczenie tych przepisów w zakresie organów, które należy zawiadomić o znalezisku, możliwości wstrzymania robót oraz wysokości przewidywanej nagrody pieniężnej za znalezisko.

Przy omawianiu kwestii znalezisk należy zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące zakwalifikowania ludzkich szczątków odkrytych w trakcie robót, badań, poszukiwań lub przypadkowo. Polskie prawo nie reguluje tej kwestii. W ustawie z dnia 11 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych znajduje się jedynie przepis wskazujący na możliwość przekazania zwłok niepochoowanych do celów dydaktycznych i naukowych, uczelniom lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącym działalność naukową w zakresie nauk medycznych¹⁸⁵. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę na tradycyjne traktowanie

185 Art. 10 ust. 2 ustawy z 11 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz.576).

ludzkich szczątków jako artefaktów lub relikwi, jeżeli pochodzą one z odległych czasów, co jest prawnie tolerowane¹⁸⁶.

Kwestią tą zajmowali się także antropolodzy. W trakcie XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Polskiego Towarzystwa Antropologicznego, która odbyła się w dniach 17–19 września 2013 roku w Warszawie, przeprowadzono dyskusję panelową pod hasłem *Szczałki kostne nie są zabytkiem archeologicznym – etyczne i prawne aspekty pracy z ludzkimi szczątkami kostnymi pochodzącymi z wykopalisk*. Wynika z tego, że środowisko naukowe antropologów miało wątpliwości co do statusu prawnego tych znalezisk. Kwestię postępowania z nimi wyjaśniono w opracowaniu pt. *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2. Badania inwazyjne lądowe*¹⁸⁷. Opracowanie to zostało pozytywnie zaopiniowane przez Radę Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego i przekazane przez Generalną Konserwator Zabytków do stosowania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. Autorzy wskazali, że:

Szczałki ludzkie są źródłem archeologicznym o znaczeniu naukowo-historycznym, dlatego ich powtórny pochówek możliwy jest dopiero po przeprowadzeniu zaawansowanych analiz czy badań populacyjnych. W uzasadnionych przypadkach powtórny pochówek jest w ogóle niewskazany. W miarę możliwości należy dokonać pogrzebu w obrządku zgodnym z wyznaniem zmarłego, szczególnie w przypadku szczątków współczesnych. Powtórny pochówek może odbyć się jedynie w miejscu do tego wyznaczonym zgodnie z przepisami prawa. To samo dotyczy przechowywania szczątków. Szczałki z czasów nowożytnych oraz starsze, o ile mają wartość naukową (np. nadają się do badań populacyjnych), mogą być przechowywane w celach badawczych w wyznaczonych instytucjach, z zastrzeżeniem, że należy zachować ich indywidualny podział.

186 T. Gardocka, D. Jagiełło, *Zwłoki ludzkie w świetle polskiego prawa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 61, s. 49–62, <https://doi.org/10.31648/sp.9220> [dostęp 28.03.2024 r.].

187 Załącznik do pisma Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 stycznia 2020 r. (DOZ-KiNK.070.14.2018.W), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 18.

Z powyższych ustaleń wynika, że ludzkie szczątki nie są zabytkami, ale mogą stanowić materiał naukowy. Jednakże dyskusje na ten temat jeszcze trwają. W razie przypadkowego znalezienia takich szczątków należy przede wszystkim zawiadomić jednostkę Policji która podejmie dalsze działania co do ich losu.¹⁸⁸ W takim przypadku może również zaistnieć potrzeba zorganizowania badań archeologicznych, o czym powinien zdecydować wojewódzki konserwator zabytków.

188 Analogicznie do obowiązku zawartego w art. 36c ust. 3 u.o.z.o.z. dotyczącego znalezienia m.in. szczątków ludzkich w trakcie poszukiwań zabytków ruchomych.

9

**Jak przebiega wykonywanie
prac konserwatorskich,
restauratorskich oraz robót
budowlanych przy zabytku**

9.1. Ocena ryzyka inwestycyjnego w przypadku obiektów zabytkowych

Najczęściej wykonywanymi działaniami przy zabytkach nieruchomości są roboty budowlane związane z bieżącymi remontami lub rozbudową, nadbudową, przebudową, a także z budową nowych obiektów na terenach wpisanych do rejestru zabytków. Przed przystąpieniem do tych działań należy przeprowadzić wnikliwą analizę stanu zabytku w formie wzorowanej na *due diligence* (co w języku angielskim oznacza należyłą staranność i dotyczy poddania przedsiębiorstwa wnikliwej analizie w celu jego wyceny przez inwestora oraz oszacowania związanego z tym ryzyka). W odniesieniu do zabytku będzie to kompleksowa ocena obiektu w zakresie nie tylko jego sytuacji prawnej, lecz także możliwości podjęcia w nim planowanych inwestycji. Procedura *due diligence* pozwala na zidentyfikowanie i oszacowanie ryzyka związanego z podejmowanym przedsięwzięciem, a także na przygotowanie odpowiednich czynności, co pozwoli zwiększyć szanse na pomyślne ich zakończenie i zminimalizowanie ewentualnych strat. Procedura ta powinna przebiegać w następujący sposób:

1. Rozpoznanie stanu zabytku – należy je rozpocząć od ustalenia jego formy ochrony, to znaczy od ustalenia, czy zabytek:
 - a. jest wpisany do rejestru zabytków. Źródłem wiedzy o tej formie ochrony jest przede wszystkim urząd wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto informacja na ten temat powinna być zawarta w księdze wieczystej. Kolejnym źródłem wiedzy na temat tej formy ochrony jest dziennik urzędowy danego województwa, w którym publikuje się wszystkie informacje o wpisach zabytków do rejestru;
 - b. jest ujęty w ewidencji zabytków (gminnej albo wojewódzkiej) lub podlega ochronie na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Informację na temat ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków można uzyskać w urzędzie gminy, jeżeli gmina taką ewidencję założyła. W urzędzie tym można również zapoznać się z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. W planie będzie widniała informacja o zabytkach wpisanych do rejestru, ujętych w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków, a także chronionych samymi ustaleniami planu. Informację o tym, czy zabytek znajduje się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, można uzyskać także u wojewódzkiego konserwatora zabytków.

2. W zależności od rodzaju formy ochrony prawnej zabytku sprawdzenie, w jakim trybie inwestor będzie współdziałał z wojewódzkim konserwatorem zabytków:
 - a. w przypadku zabytku wpisanego do rejestru konieczne będzie uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wszystkie planowane działania;
 - b. jeżeli inwestycja ma być realizowana w otoczeniu zabytku, to trzeba będzie uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków wyłącznie na roboty budowlane;
 - c. dla nieruchomości niewpisanej do rejestru zabytków, a ujętej w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na roboty budowlane będzie wydawał organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
 - d. w przypadku nieruchomości ujętej wyłącznie w wojewódzkiej ewidencji zabytków, objętej ustaleniami planu ochrony parku kulturowego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozwolenie na roboty budowlane będzie wydawał wyłącznie organ administracji architektoniczno-budowlanej, bez udziału wojewódzkiego konserwatora zabytków.
3. Po stwierdzeniu konieczności współpracy z organem ochrony zabytków – sprawdzenie, czy kompetencje do wydawania pozwoleń dla danej nieruchomości ma bezpośrednio wojewódzki konserwator zabytków, czy konserwator samorządowy, który uzyskał te uprawnienia na mocy odpowiedniego porozumienia zawartego pomiędzy wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego.
4. Po rozpoznaniu kwestii proceduralnych – przystąpienie do rozpoznania stanu zabytku. Rozpoznanie należy rozpocząć od analizy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej ustaleń ogólnych oraz ustaleń

szczegółowych odnoszących się nie tylko do problematyki ochrony zabytków, lecz także do innych aspektów stanowiących treść planu. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie planowanej funkcji zabytku i terenu przyległego.

5. Sprawdzenie całej dokumentacji dotyczącej zabytku, zgromadzonej w archiwum wojewódzkiego konserwatora zabytków i ewentualnie w archiwum samorządowego konserwatora zabytków, a także w archiwum starostwa powiatowego i gminy. Analiza tej dokumentacji pozwoli na ustalenie, czy dla zabytku wykonywano badania historyczne, konserwatorskie, architektoniczne lub archeologiczne oraz czy wydawano ewentualne zalecenia, opinie, postanowienia lub decyzje, a szczególnie nakazy wstrzymania określonych prac lub ich wykonania.
6. Ustalenie, czy na nieruchomości występują stanowiska archeologiczne, co może wiązać się z obowiązkiem pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji w trakcie robót budowlanych lub prac ziemnych.
7. Porównanie uzyskanych informacji z faktycznym stanem zabytku w celu ustalenia, czy w obiekcie wykonywano ewentualne prace konserwatorskie lub roboty budowlane bez odpowiednich pozwoleń. Porównanie pozwoli na ustalenie rodzajów dokumentacji potrzebnej do przeprowadzenia zamierzonych robót budowlanych. W przypadku istniejącej zabudowy warto sprawdzić kompletność i prawidłowość zachowanej dokumentacji technicznej potrzebnej do korzystania z budynku (m.in. dokumentacja zrealizowanej budowy, dokumentacja powykonawcza, książka obiektu budowlanego).
8. Oszacowanie ryzyka związanego z podjęciem planowanych robót w następującym zakresie:
 - a. możliwość ewentualnej zmiany sposobu użytkowania obiektu wynikająca z identyfikacji historycznych funkcji zabytku;
 - b. zgodność planowanych robót z przytoczoną powyżej doktryną konserwatorską;
 - c. wydawanie pozwolenia przez organ ochrony zabytków w warunkach uznania administracyjnego, co oznacza przyznanie temu organowi prawa do swobodnego,

- opartego na specjalistycznym zakresie wiedzy, rozstrzygnięcia merytorycznego załatwianej sprawy;
- d. brak ustawowego obowiązku wydania pozwolenia w ściśle określonym terminie, co oznacza możliwość przedłużania postępowania, jednakże w granicach określonych przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;
 - e. możliwość uzależnienia wydania pozwolenia przez organ ochrony zabytków od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, w przypadku:
 - przemieszczania zabytku nieruchomego;
 - zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku;
 - podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku;
 - f. konieczność wykonania badań archeologicznych jako dodatkowego obowiązku nałożonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w przypadku robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru, objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, znajdującym się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, albo w przypadku robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne;
 - g. konieczność ewentualnego ustalenia osób o odpowiednich kwalifikacjach, określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, kierujących robotami budowlanymi, pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub wykonujących te prace, przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków;
 - h. konieczność ewentualnego ustalenia osób o odpowiednich kwalifikacjach, określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, kierujących badaniami archeologicznymi lub wykonujących samodzielnie te badania na terenie inwestycji, niezależnie od tego, czy jest on objęty ustawową ochroną prawną;

- i. konieczność ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji lub remontów obiektów wpisanych do rejestru zabytków¹⁸⁹;
- j. możliwość wznowienia postępowania, a następnie cofnięcia lub zmiany pozwolenia organu ochrony zabytków, w razie ujawnienia po jego wydaniu nowych okoliczności;
- k. konieczność zawiadamiania organu ochrony zabytków o wszelkich zagrożeniach i nowych okolicznościach;
- l. możliwość znalezienia zabytku w trakcie robót i związane z tym ewentualne ich wstrzymanie oraz przeprowadzenie dodatkowych badań archeologicznych;
- m. wymóg wystąpienia o zmianę pozwolenia organu ochrony zabytków w przypadku nawet nieistotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na roboty budowlane, a także w przypadku zmiany osób kierujących lub wykonujących działania przy zabytkach wpisanych do rejestru;
- n. możliwość wszczęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, w terminie do dwóch lat od dnia, w którym to pozwolenie stało się ostateczne, jeżeli realizacja działań określonych w tym pozwoleniu mogłaby spowodować:
 - uszczerbek dla wartości zabytku lub
 - uszkodzenie lub zniszczenie zabytku, lub
 - niewłaściwe korzystanie z zabytku;
- o. możliwość wszczęcia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków postępowania o wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków. W tym przypadku od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań,

189 Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. nr 138, poz.1554).

które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zakaz dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie. Przepisów tych nie stosuje się do zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa;

- p. brak możliwości legalizacji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków samowolnie wykonanych robót budowlanych. Za tego typu działania grożą bardzo wysokie administracyjne kary pieniężne.

9.2. Rodzaje dokumentacji wymaganej przy zagospodarowaniu na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami istnieje przepis, który wskazuje na konieczność posiadania przez właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru, odpowiedniej dokumentacji, w celu zagospodarowania tej nieruchomości na cele użytkowe¹⁹⁰. Takie sformułowanie sugeruje, że wyżej wymieniony obowiązek powinien być wykonany niezwłocznie po nabyciu nieużytkowanego zabytku. Dokumentacja ta obejmuje:

- a. Dokumentację konserwatorską określającą stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku, jak również możliwości jego dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami;

Jest to dość ogólne określenie dokumentacji, wymagające doprecyzowania. Należy zatem wyjaśnić, że dokumentacja konserwatorska powinna przede wszystkim zawierać następujące opracowania:

190 Art. 25 u.o.z.o.z.

- inwentaryzację;
- ekspertyzę stanu technicznego;
- ekspertyzę konstrukcyjną;
- ekspertyzę mykologiczną;
- ekspertyzę stanu zawilgocenia;
- wyniki badań architektonicznych, konserwatorskich i archeologicznych.

Na wykonanie badań potrzebne jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie odpowiedniego programu badań. Oznacza to, że przygotowanie wyżej wymienionej dokumentacji będzie wymagało wcześniejszego przeprowadzenia rozmaitych działań wstępnych. Natomiast w odniesieniu do oceny możliwości adaptacji zabytku nie można wskazać konkretnego rodzaju dokumentacji konserwatorskiej. Zazwyczaj sposób użytkowania zabytku określa się w zaleceniach konserwatorskich wydawanych przez organ ochrony zabytków lub we wnioskach i w wytycznych formułowanych w odpowiednim studium historyczno-konserwatorskim, wykonywanym na podstawie różnorodnych analiz.

- b. Uzgodniony z wojewódzkim konserwatorem zabytków program prac konserwatorskich, określający zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazujący niezbędne do zastosowania materiały i technologie.

Program prac konserwatorskich przygotowuje się na podstawie odpowiednich badań, a zatem, jeżeli na wcześniejszym, wyżej wymienionym etapie wykonano badania konserwatorskie, to opracowanie takiego programu jest możliwe, ale wątpliwości budzi zasadność jego wykonania. Program stanowi załącznik do wniosku o pozwolenie na wykonanie tych prac i jest oceniany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jako dowód w postępowaniu. Po przygotowaniu programu prac konserwatorskich, wnioskodawca powinien zatem wystąpić o wydanie pozwolenia na jego realizację. W omawianym przypadku wydaje się jednak, że chodzi raczej o akceptację,

nazwaną uzgodnieniem, programu przez organ ochrony zabytków w formie zwykłego pisma przed wszczęciem postępowania o wydanie pozwolenia.

W mojej ocenie sugerowanie w wyżej wymienionym przepisie obowiązku wykonania programu i uzgodnienia go już na tym etapie stanowi przedwczesną i zbędną procedurę, która prowadzi do podwójnej oceny tego samego dokumentu przez organ ochrony zabytków: pierwszy raz poza trybem postępowania administracyjnego, a drugi raz – na późniejszym etapie, poprzez jego ocenę jako dowodu w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na prace konserwatorskie.

Wątpliwości budzi także zasadność żądania wykonania jedynie programu prac konserwatorskich. Przy zabytku nieruchomym prowadzi się najczęściej roboty budowlane i prace konserwatorskie w jednym procesie inwestycyjnym. A zatem poza programem prac konserwatorskich inwestor powinien być zobowiązany także do ewentualnego przygotowania projektu budowlanego.

- c. Uzgodniony z wojewódzkim konserwatorem zabytków program zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z ocenieniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

Ten przepis również operuje bardzo ogólnym pojęciem dokumentacji, określonej jako program zagospodarowania zabytku oraz dalszego korzystania z niego. Taki rodzaj opracowania nie jest objęty metodyką prac naukowych, a ustawodawca nie wyjaśnił, co miałyby zawierać wspomniany program. Wydaje się, że powinien on nawiązywać treścią do tzw. założeń techniczno-ekonomicznych, koncepcji programowej lub studium dostępności inwestycyjnej. Powinien zatem zawierać wskazania co do zamierzonego sposobu użytkowania zabytku, rodzaju prac, które należy w nim wykonać i ich harmonogramu oraz działań planowanych w dalszej perspektywie, szczególnie w zakresie dostosowania zabytku do nowych, dodatkowych funkcji po wykonaniu w nim całości prac

restauratorskich. Jeżeli chodzi o termin „uzgodnienie”, należy konsekwentnie przyjąć opisane wyżej znaczenie tego określenia, czyli uznać, że jest to pisemna akceptacja opracowania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

9.3. Przygotowanie dokumentacji do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach

9.3.1. Dokumentacja historyczna

Forma dokumentacji historycznej dla obiektów zabytkowych wynika z metodyki prac naukowych, wykładanej na studiach historii sztuki lub na studiach z zakresu problematyki konserwacji zabytków. Na tego typu opracowanie składają się w szczególności następujące części:

Warszawa,
ul. Szwedzka2-4, dawna
stalownia. Przykład
zabytku przemysto-
wego, trudnego do
zagospodarowania.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2024 r.



1. Stan badań, który zawiera opis wszystkich źródeł i publikacji wykorzystanych do opracowania, przy czym autor nie ocenia wartości i przydatności tych źródeł, a jedynie przytacza związane zawarte w tych opracowaniach dane dotyczące zabytku.
2. Historia obiektu, w której przywołuje się wszystkie fakty historyczne związane z zabytkiem, opierając się przede wszystkim na źródłach i wiarygodnych publikacjach. Należy przy tym skupić się głównie na faktach dotyczących samego obiektu, unikając bardziej rozszerzonych opisów historii danego miejsca lub osób związanych z zabytkiem. W wyniku analizy historii zabytku należy zidentyfikować kolejne etapy jego przemian, dokonując tzw. rozwarstwienia chronologicznego.
3. Opis zabytku i jego otoczenia, zazwyczaj prowadzony na zasadzie od ogółu do szczegółu. Opis powinien być dokładny, ale zwięzły i spójny. Należy, w miarę możliwości, zidentyfikować również materiał, z którego wykonane są zabytek i jego wystrój. Opisuując elementy dekoracji i detali, używa się określeń specjalistycznych, charakterystycznych dla dyscypliny naukowej, jaką jest historia sztuki, aby uniknąć zbyt drobiazgowych i rozwlekłych opisów. Opis powinien zakończyć się oceną stanu zachowania zabytku, z położeniem nacisku na stopień zachowania jego autentyczności.
4. Analiza stylistyczna, badająca zabytek pod kątem prezentacji przez niego konkretnej epoki historycznej, stylu, zdarzenia lub zjawiska artystycznego.
5. Analiza porównawcza, w której poszukuje się zabytków o podobnych cechach i wskazuje je lub też podkreśla się wyjątkowość opisywanego obiektu.
6. Ocena wartości zabytku: historyczna, artystyczna i naukowa.
7. Wnioski wskazujące na znaczenie zabytku dla historii i kultury regionu, kraju lub świata zawierające postulaty dotyczące ochrony i konserwacji obiektu, a także, w razie potrzeby, wskazania dotyczące możliwości użytkowania obiektu bez uszczerbku dla jego wartości zabytkowej.

Dokumentacja historyczna zabytku nie musi być oddzielnym opracowaniem. Często stanowi wstępną część studium przedstawiającego wyniki badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych albo programu prac konserwatorskich.

9.3.2. Inwentaryzacja

Inwentaryzacja obiektu budowlanego w zasadzie nie należy do grupy dokumentacji badawczych, ale często przynosi istotne informacje dotyczące jego historii budowlanej. Jest to opracowanie podstawowe, konieczne do wykonywania badań zabytku, a także do sporządzania rozmaitych projektów. Inwentaryzacja składa się z części opisowej i graficznej. Zasadniczą jej częścią są rysunki, które ilustrują stan faktyczny obiektu odtworzony na podstawie pomiarów z natury. Pomiarów dokonuje się miarą, dalmierzem laserowym lub urządzeniami geodezyjnymi. Wykorzystuje się także skanowanie laserowe 3D, w tym skanowanie laserowe lotnicze, fotogrametrię, w tym lotniczą i satelitarną, ortofotografię i drony.

Zakres inwentaryzacji dla obiektów zabytkowych może być mniej lub bardziej szczegółowy, w zależności od potrzeb. W każdym przypadku inwentaryzacja powinna być jednak bardzo precyzyjna, pokazująca wszystkie możliwe elementy stanowiące o wartości zabytku, w tym również detal architektoniczny. Jeżeli zachodzą wątpliwości co do zakresu inwentaryzacji dla konkretnego zabytku, to wojewódzki konserwator zabytków powinien określić stopień jej szczegółowości w zaleceniach konserwatorskich. Inwentaryzację opracowują zwykle dwie osoby: geodeta i architekt. Geodeta powinien ustalić podstawowe wymiary obiektu, natomiast do architekta należy zwymiarowanie wnętrza, przekrojów i detali. Pomiar wnętrza obejmuje długości, grubości ścian, wysokości pomieszczeń, położenie i wymiary parapetów, podciągów, belek, wielkości i lokalizacje otworów drzwiowych, okiennych, wnęk, kratki wentylacyjnych, urządzeń grzewczych, np. pieców, wbudowanych kuchni itp.

Inwentaryzacja obiektu zabytkowego powinna zawierać następujące zasadnicze elementy:

- opis techniczny (lokalizację obiektu, określenie materiału, z którego powstał, w tym określenie materiału pokrycia dachu, podstawowe parametry, takie jak: kubatura, powierzchnia, liczba kondygnacji, przeznaczenie pierwotne i obecne, czas powstania, ewentualnie określenie stylu, informację na temat

zmian formy obiektu, informację na temat wcześniej wykonanych inwentaryzacji);

- zwymiarowane rzuty wszystkich kondygnacji;
- rzut dachu;
- przekroje (z rzędnymi posadzek i wysokościami wraz z wymiarami stropów);
- zwymiarowane widoki elewacji.

Na rzutach kondygnacji należy oznaczyć ewentualne elementy architektoniczne występujące w pomieszczeniach, takie jak kolumny, podesty, dekoracje sztukatorskie stropów, a także dekoracje trójwymiarowe na ścianach, np. pilastry. Detale te umieszcza się także na przekrojach wnętrza lub dodatkowo na rozwinięciach poszczególnych ścian.

Dekoracje plastyczne o szczególnie bogatym rysunku i dużej liczbie drobnych elementów mogą być zinwentaryzowane poprzez specjalistyczne fotografie. Oryginalne stolarki i ślusarki okien lub drzwi, witraże, dekoracyjne piece, kominki i inne grzejniki, wbudowane kuchnie, ręczne pompy i zlewy, dekoracje schodów, tarasów i balkonów, malowidła ścienne, okładziny ścian, posadzki i parkiety, wbudowane meble, rzeźby itp. należy zinwentaryzować odrębnie. Oddzielnie inwentaryzuje się również instalacje w obiekcie. Za wzór do wykonywania inwentaryzacji obiektów zabytkowych może służyć *Standard wykonywania inwentaryzacji zabytku nieruchomego będącego obiektem budowlanym* opracowany przez Narodowy Instytut Dziedzictwa¹⁹¹.

191 Załącznik do pisma Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 grudnia 2023 r., L.dz. DOZ-KiNK.6521.13.2021.EZ, nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania [dostęp: 9.01.2024 r.].

W dokumencie tym wyróżniono trzy ewentualne rodzaje inwentaryzacji:

1. inwentaryzacja pełna (całkowita), gdy możliwy jest całkowity pomiar obiektu;
2. inwentaryzacja częściowa, gdy brak jest możliwości rozpoznania lub zmierzenia części obiektu lub gdy dotyczy fragmentu obiektu;
3. inwentaryzacja cząstkowa, gdy dotyczy jedynie niewielkiej części obiektu.

Standard wskazuje również na:

1. konieczność dokonania ogólnej oceny stanu technicznego zabytku z zaznaczeniem nieprawidłowości (np. ubytków struktury budowlanej, wyraźnych naruszeń układu konstrukcji, pęknięć, ugięć, stref zagrożeń, miejsc niedostępnych itp.);
2. konieczność ewentualnych uzupełnień dokumentacji i pomiarów (np. w przypadku czasowego braku dostępności pomieszczeń lub konieczności wykonania odkrywek konstrukcji w celu jej prawidłowego rozpoznania);
3. określenie ewentualnych różnic pomiędzy wcześniejszą dokumentacją a stanem obecnym obiektu.

W opracowaniu podkreślono szczególnie znaczenie odwzorowania w pomieszczeniach widocznych elementów konstrukcyjnych i innych szczegółów, takich jak:

- a. belki stropowe, podciągi, układy sklepień, ich wysokość w strzałce i wysokość oparcia sklepienia, układy nadproży (płaskie, łukowe);
- b. widoczne elementy przekształceń obiektu: zamurowania, przemurowania, różnice materiałowe, elementy wzmocnień, nieregularności w przebiegu ścian, jak pocienienia, pogrubienia, odkształcenia, odsadzki;
- c. występujące nieregularności: w poziomach (progi, pochylnie), różnice w poziomach i w pionach pomieszczeń (odkształcenia, pochyłości, odsadzki);

- d. wysokości osadzenia parapetów i światła otworów;
- e. elementy w stanie destrukcji.

Jeżeli nie można wykonać inwentaryzacji pełnej, np. z powodu braku dostępu do niektórych elementów zabytku, należy najpierw wykonać inwentaryzację częściową, a następnie przeprowadzić badania konserwatorskie lub badania architektoniczne, w wyniku których możliwe będzie odsłonięcie ukrytych fragmentów i uzupełnienie inwentaryzacji. Niedopuszczalne jest nanoszenie na rysunki niewidocznych fragmentów tylko na zasadzie przypuszczenia lub przekonania, że stanowią one kontynuację części widocznych.

Zasady wykonywania inwentaryzacji pomiarowej zabytku przedstawiła również Małgorzata Korpała w publikacji pt. *Badania konserwatorskie w procesie rewaloryzacji architektury*¹⁹². Znalazł się tam m.in. opis inwentaryzacji metodą naziemnego skaningu laserowego. Podobną problematykę zawiera artykuł pt. *Możliwości nowoczesnej inwentaryzacji rysunkowej i jej znaczenie dla badań architektonicznych* autorstwa Alexandry Druzynski v. Boetticher¹⁹³.

O technicznym sposobie wykonywania inwentaryzacji geodezyjnych mówi rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 roku w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁹⁴. Akt ten określa m.in. standardy techniczne wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych. Na ich podstawie tworzy się mapy sytuacyjno-wysokościowe. Wybór odpowiednich metod, technik i technologii wykonywania pomiarów oraz zapewnienie

192 M. Korpała, *Badania konserwatorskie w procesie rewaloryzacji architektury*, Warszawa 2018, s. 86–101.

193 A. Druzynski v. Boetticher, *Możliwości nowoczesnej inwentaryzacji rysunkowej i jej znaczenie dla badań architektonicznych*, w: *Badania architektoniczne. Historia i perspektywy rozwoju*, red. M. Arsyński, M. Prarat, U. Shaaf, B. Zimnowoda-Krajewska, Toruń 2015, s. 109–120.

194 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1670.

wymaganej dokładności należy do kierownika prac geodezyjnych. Bardzo istotną informacją dla potrzeb inwentaryzacji geodezyjnej obiektów zabytkowych jest ustalona w rozporządzeniu dokładność pomiaru niektórych elementów. Dotyczy to następujących obiektów:

a. Pomiary sytuacyjne:

- naziemne obiekty budowlane i urządzenia budowlane – dokładność pomiaru położenia wynosi nie mniej niż 0,10 m, ale przy pomiarze pomija się punkty odchylone do 0,10 m od linii prostej jego konturu;
- budowle i urządzenia ziemne w postaci nasypów, wykopów, grobli, kanałów, sztucznych zbiorników wodnych, a także parki, zieleńce, skwery i pojedyncze drzewa – dokładność pomiaru położenia wynosi nie mniej niż 0,30 m, ale przy pomiarze pomija się punkty odchylone do 0,30 m od linii prostej jego konturu.

b. Pomiary wysokościowe:

- obiekty budowlane i urządzenia budowlane – dokładność pomiaru wynosi nie mniej niż 0,05 m;
- budowle ziemne – dokładność pomiaru wynosi nie mniej niż 0,10 m.

Normy te mogą być w wielu przypadkach niewystarczające dla określenia położenia w terenie obiektów zabytkowych. Dotyczy to np. budowli o nieregularnych rzutach, ziemnych fortyfikacji i terenowych form zabytków archeologicznych, parków, ogrodów i zbiorników wodnych. W związku z tym dla wszystkich zabytków, w tym przede wszystkim mających świadomie ukształtowane formy ziemne, inwentaryzacja geodezyjna powinna być znacznie dokładniejsza, niż wynika to ze wspomnianego rozporządzenia.

9.3.3. Badania konserwatorskie i architektoniczne

Badania konserwatorskie i architektoniczne należą do badań inwazyjnych, ponieważ ingerują w substancję zabytkową obiektu. Definicje tych badań zawiera ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

- badania konserwatorskie są to działania mające na celu rozpoznanie historii i funkcji zabytku, ustalenie użytych do jego wykonania materiałów i zastosowanych technologii, określenie stanu zachowania tego zabytku oraz opracowanie diagnozy, projektu i programu prac konserwatorskich, również programu prac restauratorskich;
- badania architektoniczne są to działania ingerujące w substancję zabytku, mające na celu rozpoznanie i udokumentowanie pierwotnej formy obiektu budowlanego oraz ustalenie zakresu jego kolejnych przekształceń.

9.3.3.1. Badania konserwatorskie

Definicja badań konserwatorskich jest dosyć szeroka, w związku z czym w jej zakresie można umieścić różnego rodzaju badania, których rezultatem powinno być opracowanie odpowiedniego programu prac konserwatorskich lub restauratorskich. Metodyka wykonywania badań jest przedmiotem nauczania na kierunkach studiów związanych z konserwacją zabytków. W praktyce za badania konserwatorskie uważa się przede wszystkim zidentyfikowanie oryginalnych warstw okładzin ścian, wystroju malarskiego i sztukatorskiego. Takie działania nazywane są badaniami stratygraficznymi. W ramach badań ocenia się również stopień zniszczenia substancji zabytku, np. stopień jej zasolenia i zawilgocenia. Wynikiem badań powinno być ustalenie chronologii występowania poszczególnych warstw wystroju oraz ich struktury i składu chemicznego. W przypadku materiałów kamiennych identyfikuje się rodzaj kamienia, jego strukturę i stan zachowania. Podobnie bada się elementy drewniane, ustalając rodzaj drewna, jego strukturę i stan zachowania, w tym porażenie biologiczne. Istnieje również możliwość ustalenia wieku niektórych materiałów za pomocą specjalistycznej metody radiowęglowej. Elementy drewniane można datować metodą dendrochronologii.

W tym miejscu warto przywołać niektóre publikacje omawiające te zagadnienia. Jedną z nich jest opracowanie autorstwa Jana Tajchmana pt. *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury*

i *budownictwa*¹⁹⁵. Autor przedstawił m.in. szczegółowy zakres badań konserwatorskich zabytkowych obiektów budowlanych, który powinien obejmować:

- a. rozpoznanie wstępne zabytku polegające na:
 - zapoznaniu się z istniejącą dokumentacją zabytku, w tym z opracowaniem wyników badań historyczno-architektonicznych;
 - analizie dotychczas przeprowadzonych prac konserwatorskich naprawczych lub remontowych;
 - analizie mikroklimatu i stopnia zanieczyszczenia środowiska;
 - badaniach interdyscyplinarnych: prawnych, archeologicznych i konstrukcyjnych;
- b. dokumentację stanu zachowania zabytku (opisową, fotograficzną i rysunkową);
- c. badania stanu zachowania zabytku, w tym badania stopnia zawilgocenia, zasolenia, budowy, składu i właściwości materiałów kamiennych, analizy mikroskopowe chemiczne, instrumentalne, mikrobiologiczne i stratygraficzne opracowań kolorystycznych;
- d. podsumowanie wyników badań;
- e. ustalenie przyczyn zniszczeń;
- f. wnioski i wytyczne do projektu.

Szczególnie ważnym spostrzeżeniem autora jest konieczność zwrócenia uwagi na dawne rozwiązania techniczne w obiekcie zabytkowym, które obecnie mogą być uznawane za błędne, nieodpowiadające współczesnym normom i przepisom. W związku z tym przy ocenie stanu technicznego zabytku należy przede wszystkim rozpoznać dawne metody budowania i specyficzne cechy rzemiosła, aby rozważyć możliwość pozostawienia autentycznych elementów stanowiących świadectwo historycznych rozwiązań i technik.

195 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury i budownictwa*, Toruń-Warszawa 2014.

Sanok, ul. Jagiellońska 20,
kamienica po pracach
restauratorskich.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2014 r.



Sposób wykonywania badań konserwatorskich omówiła także Małgorzata Korpała w cytowanej publikacji¹⁹⁶.

9.3.3.2. Badania architektoniczne

Metodyka wykonywania badań architektonicznych jest jednym z przedmiotów w programach wyższych studiów na kierunkach związanych z architekturą. Tej problematyce poświęcono wiele publikacji naukowych, w tym przede wszystkim opracowanie

196 M. Korpała, *Badania...*, dz. cyt., s. 131–173.

Marii Brykowskiej¹⁹⁷, a także pracę pt. *Badania architektoniczne. Historia i perspektywy rozwoju*¹⁹⁸. Badaniom tego typu poświęcony jest również jeden z rozdziałów wspomnianej publikacji Małgorzaty Korpały¹⁹⁹. Badania architektoniczne należy wykonywać po zakończeniu badań stratygraficznych z uwagi na możliwość uszkodzenia nawierzchniowych warstw dekoracyjnych ścian. W trakcie badań odsłania się, w zależności od potrzeb, mniejsze lub większe fragmenty konstrukcji budowli, skuwając w tych miejscach tynk albo usuwając fragmenty innych okładzin ścian. Badaniu podlegają wymiary i układy cegieł lub kamieni, sposoby ich wiązania oraz połączenia poszczególnych ścian i kształty otworów. Pobiera się również próbki materiału konstrukcyjnego i zapraw do dalszych analiz. Badania architektoniczne pozwalają na ujawnienie oryginalnego ukształtowania struktury murów, w tym pierwotnych otworów i późniejszych przemurowań. Ich wynikiem jest przede wszystkim ustalenie kolejności powstawania poszczególnych faz budowy obiektu, a także jego waloryzacja, czyli zidentyfikowanie warstw najcenniejszych. Wszystkie odkrywki powinny być ponumerowane, pomierzone, sfotografowane i opisane. Pobrane próbki poddaje się badaniom laboratoryjnym w celu ustalenia właściwości materiału konstrukcyjnego zabytku.

9.3.4. Badania archeologiczne

Badania archeologiczne stanowią rodzaj działań prowadzonych wyjątkową metodą, właściwą tylko dla tych badań. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami badania archeologiczne są to działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego. Metodą prowadzenia badań archeologicznych jest przedmiotem studiów wyższych na kierunku archeologia. Badania te dzielą się na inwazyjne, czyli takie, które ingerują w grunt, oraz nieinwazyjne, czyli takie, które prowadzi się na powierzchni terenu. Istnieje kilka metod ich wykonywania.

197 M. Brykowska, *Metody pomiarów i badań zabytków architektury*, Warszawa 2003.

198 Zob. przypis 193.

199 M. Korpała, *Badania...*, dz. cyt., s. 111–121.



Mnich, dwór, efekty badań architektonicznych.

Fot. Małgorzata Gmitter, 2020 r.

W grupie badań nieinwazyjnych najbardziej powszechne są badania powierzchniowe, polegające na sprawdzaniu nawierzchni wytypowanego terenu pod kątem występowania na nim zabytków archeologicznych, przede wszystkim zabytków ruchomych. Innym rodzajem są badania geofizyczne przy użyciu georadarów oraz innych urządzeń wykorzystujących właściwości energii elektrycznej lub właściwości pola magnetycznego do analizy zmian w strukturze gruntu. Do badań nieinwazyjnych należy również lotnicze skanowanie laserowe. Badania archeologiczne inwazyjne dzielą się na badania sondażowe i wykopaliskowe. Specyficznym rodzajem badań jest tak zwany nadzór archeologiczny, który

polega na obserwacji przez archeologa miejsca wykonywania robót ziemnych w celu ewentualnego zidentyfikowania zabytków archeologicznych. W przypadku znalezienia takiego obiektu można zorganizować pełne badania wykopaliskowe, które są działaniami o charakterze niszczącym, ponieważ w ich trakcie usuwa się kolejne nawarstwienia kulturowe. Badania takie mogą być prowadzone dla różnych celów:

- w celu uzyskania wiedzy naukowej; badania wykonuje się wówczas w sposób zaplanowany i systematyczny;
- badania wymagane na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przed planowaną realizacją inwestycji lub w jej trakcie, w celu uchronienia ewentualnych zabytków przed zniszczeniem lub uszkodzeniem spowodowanym robotami budowlanymi i ziemnymi;
- badania ratownicze wykonywane w sytuacji nagłej, której nie dało się wcześniej przewidzieć, często związanej z niespodziewanym odkryciem zabytków archeologicznych, w celu uchronienia ewentualnych zabytków przed zniszczeniem lub uszkodzeniem.

Badania sondażowe prowadzi się metodą niewielkich wąskich wykopów w celu stwierdzenia występowania na danym terenie zabytków archeologicznych i ewentualnego ich zasięgu. W przypadku uzyskania pewności, że na badanym obszarze występują nawarstwienia kulturowe, można następnie przeprowadzić pełne badania wykopaliskowe.

Badania archeologiczne powinny być prowadzone na podstawie wykonanego wcześniej studium historycznego lub przynajmniej kwerendy archiwalnej i bibliograficznej pozwalającej na uzyskanie zasadniczych informacji potwierdzających możliwość odkrycia relikwów historycznego zagospodarowania terenu. Kolejnym etapem badań jest przygotowanie odpowiednich map sytuacyjno-wysokościowych i planów wykopów oraz założenie siatki pomiarowej. W trakcie eksploracji stanowiska sporządza się bieżącą dokumentację, opisując warstwy stratygraficzne i ewentualne znaleziska, w tym również dokonując pomiarów odkrytych relikwów

architektonicznych. Ogólne zasady prowadzenia archeologicznych badań lądowych i wykonywania ich dokumentacji przedstawiają *Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 1. Badania nieinwazyjne lądowe oraz Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2. Badania inwazyjne lądowe* opracowane przez Narodowy Instytut Dziedzictwa²⁰⁰. Opracowania zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę do spraw Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego i przekazane przez Generalną Konserwator Zabytków do stosowania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

W części II załącznika do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 sierpnia 2018 roku w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²⁰¹ określono m.in. zawartość dokumentacji badań archeologicznych. Wymieniam tutaj wybrane elementy tej dokumentacji.

- II. Elementy, które zawiera dokumentacja badań archeologicznych.
 1. karta zabytku archeologicznego;
 2. karta jednostek stratygraficznych;
 3. rejestr odkrytych zabytków;
 4. rejestr warstw;
 5. inwentarz;
 6. dokumentacja graficzna;
 7. dokumentacja fotograficzna;
 8. sprawozdanie z badań;
 9. opracowanie wyników badań;
 10. mapa lokalizacji zabytku archeologicznego w skali 1:10 000;

200 Załącznik do pisma Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 stycznia 2020 r., DOZ-KiNK.070.14.2018.wj.,: „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 17 i nr 18. Porównaj przyp. 187.

201 Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 81.

11. graficzne przedstawienie rozplanowania odkrytych zabytków i warstw kulturowych z zaznaczoną siatką i oznaczeniem ich chronologii;
12. plan warstwiczny zabytku z naniesioną siatką arową nawiązującą do osnowy geodezyjnej i planem wykopów;
13. bibliografia oraz informacje o miejscu przechowywania dokumentacji wcześniej przeprowadzonych badań, jeżeli badania takie zostały przeprowadzone.

Badania archeologiczne często towarzyszą badaniom architektonicznym. Ich rolę w procesie badań zabytków architektury przedstawiła m.in. Małgorzata Korpała we wspomnianej publikacji²⁰².

Na przeprowadzenie wszystkich opisanych badań zabytków konieczne jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, o czym będzie mowa poniżej.

9.3.5. Programy prac konserwatorskich i restauratorskich

Programy prac konserwatorskich i restauratorskich stanowią rodzaj dokumentacji potrzebnej do uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na realizację tych działań. Programy tych prac opracowuje się na podstawie wyników badań konserwatorskich. Zawartość programów określono we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2018 roku, zgodnie z którym w takiej dokumentacji należy umieścić informacje niezbędne do oceny wpływu prac lub badań na zabytek, w szczególności:

1. opis stanu zachowania zabytku;
2. wskazanie oczekiwanych efektów prac;
3. wskazanie przewidzianych do wykonania czynności, z podaniem metod, materiałów i technik.

202 M. Korpała, *Badania...*, dz. cyt., s. 122–131.

W części I załącznika do rozporządzenia, pt. *Elementy, które zawiera dokumentacja prac konserwatorskich i prac restauratorskich prowadzonych przy zabytku ruchomym wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa*, wymieniono również dwa zasadnicze elementy, które powinien uwzględnić wspomniany program:

- a. uzasadnienie koncepcji wyglądu zabytku po przeprowadzeniu prac konserwatorskich lub prac restauratorskich uwzględniające uwarunkowania estetyczne, historyczne i funkcjonalne;
- b. wykaz planowanych czynności i zabiegów konserwatorskich z podaniem metod, materiałów i technik²⁰³.

W mojej ocenie wskazanie w programie oczekiwanych efektów prac oraz uzasadnienie koncepcji wyglądu zabytku powinno wynikać z opisaney w programie krótkiej analizy historii obiektu, dokładnego opisu jego stanu przed rozpoczęciem prac oraz identyfikacji jego wartości artystycznej, historycznej i naukowej.

Nieco inaczej przedstawił zakres programu konserwatorskiego Jan Tajchman w przywołanej publikacji²⁰⁴. Zdaniem autora zakres ten powinien obejmować:

- a. założenia programowe;
- b. wytyczne konserwatorskie;
- c. generalną koncepcję prac konserwatorskich wraz z problematyką aranżacji zabytku po pracach;
- d. program prac wraz z uzasadnieniem konieczności wykonania proponowanych zabiegów;
- e. wybór metod i technologii przeprowadzenia poszczególnych zabiegów wraz z uzasadnieniem;
- f. harmonogram prac;
- g. aranżację zabytku po przeprowadzeniu prac konserwatorskich;
- h. kosztorys przetargowy lub inwestorski.

203 Pkt 13 cz. I załącznika.

204 J. Tajchman, *Standardy...*, dz. cyt., s. 121.

Planowane czynności konserwatorskie należy określić z jak największą dokładnością, ponieważ wojewódzki konserwator zabytków, prowadząc postępowanie o wydanie pozwolenia na wykonanie prac, musi mieć pewność, że zostaną one przeprowadzone prawidłowo i nie spowodują zagrożenia dla wartości zabytku. Nie należy zapominać o dodatkowych działaniach, które doprowadzą do wyeksponowania pierwotnych wartości zabytku. Może to być np. usunięcie wtórnej dobudowy lub przywrócenie pierwotnej lokalizacji i kształtu otworów itp. z ostatniej, uznanej za wartościową fazy budowy zabytku. Możliwe jest również dopuszczenie kilku zamiennych technik, jeżeli pozwolą one na uzyskanie tego samego efektu, co może mieć znaczenie w przypadku wykorzystania programu w późniejszej procedurze udzielenia zamówienia publicznego. Materiały użyte do wykonania prac konserwatorskich powinny być identyczne lub zbliżone do oryginalnych. W programie należy uwzględnić zasady doktryny konserwatorskiej. Chodzi tu przede wszystkim o zasadę stosowania, w jak największym stopniu, odwracalności metod i materiałów oraz odróżniania elementów dodanych wspólnie od części zabytkowych. Wybór wszystkich metod materiałów i technik powinien być należycie uzasadniony.

9.3.6. Standardy dokumentacji prac konserwatorskich przy zabytkach w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz w wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków

Dokumentacja prac konserwatorskich przy niektórych grupach zabytków ruchomych i nieruchomych została ujęta w formalne ramy we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2018 roku oraz w pismach Generalnego Konserwatora Zabytków kierowanych do wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Wspomniana powyżej część I załącznika do rozporządzenia pt. *Elementy, które zawiera dokumentacja prac konserwatorskich i prac restauratorskich prowadzonych przy zabytku ruchomym wpisanym*

do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa określa zawartość dokumentacji, która powinna zawierać m.in.:

1. opracowanie historyczne zawierające informacje o dotychczas przeprowadzonych pracach konserwatorskich lub pracach restauratorskich oraz dokonanych przekształceniach zabytku;
2. analizę materiałów i technik wykonania zabytku, w tym stratygrafii warstw technologicznych;
3. opis i analizę stanu zachowania zabytku przed podjęciem prac konserwatorskich lub prac restauratorskich, z określeniem przyczyn uszkodzeń i zniszczeń;
4. dokumentację fotograficzną zabytku przed rozpoczęciem prac konserwatorskich lub prac restauratorskich;
5. program prac konserwatorskich lub prac restauratorskich zawierający:
 - a. uzasadnienie koncepcji wyglądu zabytku po przeprowadzeniu prac konserwatorskich lub prac restauratorskich, uwzględniające uwarunkowania estetyczne, historyczne i funkcjonalne,
 - b. wykaz planowanych czynności i zabiegów konserwatorskich z podaniem metod, materiałów i technik;
6. opis, fotografie i rysunki dokumentujące poszczególne etapy prac konserwatorskich lub prac restauratorskich, z uwzględnieniem zastosowanych metod, materiałów i technik;
7. ustalenia naukowe wynikające z przeprowadzonych prac konserwatorskich lub prac restauratorskich;
8. fotografie zabytku po zakończeniu prac konserwatorskich lub prac restauratorskich;
9. zalecenia konserwatorskie dla właściciela lub posiadacza zabytku określające sposoby i metody sprawowania opieki nad zabytkiem.

Według mojej oceny, dokonanej na podstawie analizy wyżej wymienionego dokumentu, na program prac konserwatorskich powinny składać się nie tylko opisy wymienione w pkt 5a i b, lecz także wszystkie wymienione tam elementy.

Odnosnie do zabytków ruchomych w środowisku konserwatorskim dodatkowo funkcjonuje Elektroniczny Schemat Dokumentacji Konserwatorskiej²⁰⁵. Jest to zbiór formularzy, w formie elektronicznej, niemający wprawdzie umocowania prawnego, ale pomocny przy opracowaniu dokumentacji konserwatorskiej zabytku ruchomego. Już w latach 70. XX wieku rozpoczęto prace nad ujednoczeniem wzoru dokumentacji konserwatorskiej dla zabytków ruchomych, a rezultat tych prac opublikowano w 1977 roku²⁰⁶. W następnych latach wzór schematu był poprawiany i uzupełniany. W 2006 roku powstała wersja elektroniczna w postaci Kreatora Dokumentacji. Obecnie obowiązuje wersja z 2013 roku.

Jak wskazano powyżej, rozporządzenie MKiDN z 2018 roku określiło standard wykonywania dokumentacji prac konserwatorskich i restauratorskich tylko dla zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków oraz standard badań archeologicznych. Pomimo postulatów części środowiska konserwatorskiego nie opracowano dotychczas prawnie obowiązującego standardu wykonywania programu prac konserwatorskich dla zabytków nieruchomych. Niemniej jednak pewne uwagi w zakresie tego typu dokumentacji pojawiły się w wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków dotyczących takich grup zabytków nieruchomych, jak zabytki techniki, zabytki drewniane oraz zabytkowe dzieła budownictwa obronnego.

W wytycznych dotyczących ochrony zabytków techniki, skierowanych do wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁰⁷, podkreślono konieczność opracowania programu prac konserwatorskich, restauratorskich lub projektu budowlanego z udziałem zabytkoznawcy historyka techniki, a w przypadku zabytku z zachowaną funkcją techniczną, obowiązkowo przy pomocy specjalisty z dziedziny techniki odpowiedniej dla zabytku. Zwrócono uwagę na potrzebę ustalenia przeznaczenia zabytku po zakończeniu prac, uwzględniając

205 nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania/ [dostęp 9.01.2024 r.].

206 *Schemat dokumentacji konserwatorskiej zabytków ruchomych*, praca zbiorowa, BMIOZ, seria B, t. XLV.

207 Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 22 marca 2019 r., DOZ.6521.15.2019.DJ, nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania/ [dostęp 9.01.2024 r.].

przy tym zachowanie czytelności pierwotnej funkcji. Położono też nacisk na potrzebę opracowania koncepcji zarządzania zabytkiem, która będzie respektować wartości zabytkowe obiektu.

W wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków dotyczących ochrony zabytków drewnianych i konstrukcji drewnianych w obiektach zabytkowych²⁰⁸ zalecono, aby dokumentacja projektowa dla prac konserwatorskich i restauratorskich zawierała program prac konserwatorskich i program zagospodarowania zabytku. Podstawą do programu prac konserwatorskich powinno być opracowanie zawierające informacje historyczno-konserwatorskie poprzedzone badaniami, analizami, waloryzacją zabytku i zakończone wnioskami konserwatorskimi. Zakres takiej dokumentacji może wskazać wojewódzki konserwator zabytków w zaleceniach konserwatorskich. W pozwoleniu na wykonywanie prac przy tych zabytkach powinny być zamieszczone następujące warunki:

- a. Bieżące prowadzenie dokumentacji kolejnych etapów prac, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji wszelkich odkrytych przekształceń, zmian i odstępstw od wskazań programu konserwatorskiego lub programu robót budowlanych. Stwierdzone odstępstwa inwestor powinien na bieżąco konsultować z właściwym terenowo WKZ przed przystąpieniem do dalszych prac.
- b. Przy odbiorze prac – dokonywanie analizy dokumentacji powykonawczej, sporządzonej w formie raportu zawierającego część tekstową i graficzną.

Kolejne wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie dokumentacji konserwatorskiej dotyczą ochrony zabytkowych dzieł budownictwa obronnego z okresu od połowy XVIII wieku do końca I wojny światowej²⁰⁹. Stwierdzono w nich, że zespoły dzieł obronnych wymagają sporządzania dokumentacji w następujących formach:

208 Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 grudnia 2023 r., (Doz-kInK.6521.13.2021.EZ), nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania/ [dostęp 9.01.2024 r.].

209 Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 6 października 2021 r., L.dz. Doz-kInK.6521.10.2021.kP, nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania/.

- a. dokumentacja konserwatorska, program prac konserwatorskich i program zagospodarowania całości dzieła budownictwa obronnego obejmujące charakterystykę struktury dzieła i jego zagrożenia;
- b. studium dostępności inwestycyjnej określające dopuszczalne sposoby użytkowania i formy zagospodarowania poszczególnych stref dzieła, zaopiniowane pozytywnie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Studium powinno wskazywać strefy o różnych możliwościach działań konserwatorskich, preferowanych funkcjach, o zróżnicowanym zakresie ingerencji inwestycyjnej, a także odnosić się do szerszego sąsiedztwa zabytku, wskazując potencjalne zagrożenia oraz ochronę wartości krajobrazowych i widokowych;
- c. docelowa koncepcja użytkowania i zagospodarowania zabytku, podzielona na etapy i połączona z zadaniami konserwatorskimi. Zalecany zakres dokumentacji i jej standardy należy upowszechnić także w formie wzorcowych dokumentacji i opracowań pilotażowych wykonanych z inicjatywy NID-WUOZ [Narodowego Instytutu Dziedzictwa – Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków];

W wytycznych wskazano, że szczegółowy zakres dokumentacji powinien określić wojewódzki konserwator zabytków oraz, że:

Zalecany zakres dokumentacji konserwatorskiej, programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania powinien być także składową częścią przedprojektowej dokumentacji budowlanej.

We wszystkich wyżej wymienionych wytycznych zwraca uwagę podkreślenie konieczności opracowania programów zagospodarowania zabytków lub, jak w przypadku dzieł obronnych, studium dostępności inwestycyjnej. Postulaty te są zgodne z omówionym powyżej, zawartym w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obowiązkiem wykonania przez właściciela lub posiadacza zabytku programu zagospodarowania zabytku nieruchomego.

9.3.7. Projekt budowlany

Projekt budowlany jest rodzajem dokumentu wymaganego jako załącznik do wniosku do wojewódzkiego konserwatora zabytków o wydanie pozwolenia na roboty budowlane w zabytku wpisanym do rejestru. Ogólną strukturę i zawartość takiego projektu określa ustawa – Prawo budowlane²¹⁰, a jego szczegóły omawia rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²¹¹.

Projekt budowlany zawiera m.in. następujące części, na które składają się opisy i rysunki:

1. projekt zagospodarowania działki lub terenu;
2. projekt architektoniczno-budowlany;
3. projekt techniczny;
4. załączniki do projektu budowlanego:
 - a. opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, które muszą być dołączone na podstawie przepisów odrębnych ustaw.

W projekcie zagospodarowania działki lub terenu powinny się znaleźć następujące elementy:

- a. określenie granic działki lub terenu;
- b. usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, w tym sieci uzbrojenia terenu, oraz urządzeń budowlanych sytuowanych poza obiektem budowlanym;
- c. sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków;
- d. układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;
- e. informacja o obszarze oddziaływania obiektu.

210 Art. 34 p.b.

211 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1679.

W projekcie architektoniczno-budowlanym należy przedstawić:

- a. układ przestrzenny oraz formę architektoniczną istniejących i projektowanych obiektów budowlanych,
- b. zamierzony sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym liczbę projektowanych do wydzielenia lokali, z wyszczególnieniem lokali mieszkalnych,
- c. charakterystyczne parametry techniczne obiektów budowlanych,
- d. opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego,
- e. projektowane rozwiązania materiałowe i techniczne mające wpływ na otoczenie, w tym środowisko,
- f. charakterystykę ekologiczną,
- g. informację o wyposażeniu technicznym budynku,
- h. opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych,
- i. informację o minimalnym udziale lokali mieszkalnych w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych,
- j. ewentualne postanowienie udzielające zgody na odstępstwo, o którym mowa w art. 9 prawa budowlanego.

Projekt techniczny obejmuje:

- a. projektowane rozwiązania konstrukcyjne obiektu wraz z wynikami obliczeń statyczno-wytrzymałościowych;
- b. charakterystykę energetyczną – w przypadku budynków;
- c. projektowane niezbędne rozwiązania techniczne oraz materiałowe;
- d. w zależności od potrzeb – dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych;
- e. inne opracowania projektowe.

Warto pamiętać o tym, że w trakcie analizowania projektu budowlanego, jako załącznika do wniosku o wydanie pozwolenia na roboty budowlane w obiekcie zabytkowym, wojewódzki konserwator zabytków będzie zwracał szczególną uwagę na ustalenia,

które mają istotne znaczenie dla ochrony zabytku. Mogą to być następujące przypadki:

- obiekty przeznaczone w projekcie do rozbiórki mogą mieć wartość zabytkową, która wcześniej nie została rozpoznana;
- planowany układ komunikacyjny oraz przebieg sieci uzbrojenia terenu mogą spowodować naruszenie historycznego zagospodarowania terenu oraz uszkodzenie lub zniszczenie zabytków archeologicznych;
- projektowane ukształtowanie terenu i układu zieleni, a także powierzchni biologicznie czynnej może mieć wpływ na zachowanie wartości zabytkowych zespołów zieleni oraz układów urbanistycznych, w których zielen odgrywa istotną rolę kompozycyjną, takich jak miasta-ogrody;
- sposób wykończenia elewacji i jej kolorystyka powinny być precyzyjnie wskazane w projekcie i zgodne z historycznym sposobem ich wykonania. Zdarza się, że projektanci unikają zamieszczania w projekcie konkretnych ustaleń w zakresie kolorystyki elewacji, odsyłając rozstrzygnięcie tej kwestii do uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków na etapie realizacji robót. Takie działanie jest jednak niedopuszczalne, ponieważ wydanie pozwolenia na realizację robót kończy postępowanie administracyjne. Potem organ ochrony zabytków nie ma żadnych podstaw prawnych do uzgadniania poszczególnych etapów prac;
- w przypadku obiektów zabytkowych będących w bardzo złym stanie technicznym, zagrożonych zniszczeniem szczególnie wnikliwie będą oceniane rozwiązania konstrukcyjne, również nowatorskie, mające na celu zatrzymanie procesu destrukcji;
- w przypadku zabytkowych obiektów techniki istotne będą uwarunkowania dotyczące obiektów usługowych lub produkcyjnych;
- w przypadku planowanych robót przy drogach w zabytkowych układach urbanistycznych ruralistycznych lub zespołach budowlanych największe znaczenie będą miały ustalenia dotyczące obiektów liniowych;
- w przypadku zabytkowych budynków mieszkalnych, wielorodzinnych wyjątkowo rozważnie będą oceniane ustalenia

projektu związane z zapewnieniem dostępności dla osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych, np. propozycja wykonania windy lub podjazdu.

Cytowany już Jan Tajchman zaproponował w swojej publikacji modyfikację typowego projektu budowlanego, określoną przez niego jako projekt budowlany architektoniczno-konserwatorski²¹². Zdaniem autora ta koncepcja podyktowana jest zbyt wąskim zakresem typowego projektu budowlanego w przypadku obiektów zabytkowych, co stwarza dla nich zagrożenie. Podstawą do przyjęcia wspomnianej idei może być art. 34 ust. 2 prawa budowlanego, zgodnie z którym zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu, stopnia skomplikowania robót budowlanych oraz w zależności od przeznaczenia projektowanego obiektu – określać niezbędne warunki do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami. Autor postuluje zatem, aby w przypadku zamiaru wykonania robót budowlanych w obiekcie zabytkowym opracować projekt koncepcyjny (wstępny) architektoniczno-konserwatorski, a następnie projekt budowlany architektoniczno-konserwatorski. Projekt koncepcyjny powinien się składać z projektu zagospodarowania terenu oraz projektu budynku i powinien zawierać następujące elementy:

1. zwarty opis historyczny;
2. wytyczne konserwatorskie dla zagospodarowania działki;
3. generalną koncepcję konserwatorsko-architektoniczną;
4. wytyczne konserwatorskie dla zabytku architektury wraz z określeniem elementów:
 - a. do bezwzględnego zachowania,
 - b. do dopuszczenia częściowych ingerencji,
 - c. do dowolnego przekształcenia;
5. rysunkowe rozwiązanie funkcjonalne przedstawione na rozwarstwionych rzutach poszczególnych kondygnacji jako wynik badań historyczno-architektonicznych;
6. wytypowanie elementów zabytkowych, dla których należy używać odstępstwa od współczesnych warunków technicznych;

212 J. Tajchman, *Standardy...*, dz. cyt., s. 19–21.

7. ekspertyzę techniczną potrzebną do uzyskania odstępstw;
8. projekt koncepcyjny wnętrz;
9. wytyczne dla konstruktora i instalatorów.

Autor proponuje, aby projekt koncepcyjny uzyskał akceptację wojewódzkiego konserwatora zabytków. Trzeba jednak zauważyć, że niezależnie od słuszności przedstawionej wyżej koncepcji, wobec braku odpowiednich przepisów prawa, nie ma podstaw do egzekwowania wykonania takiego projektu przez inwestora oraz do jego formalnej akceptacji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale projekt ten można uznać za część opisanej wcześniej dokumentacji, wymaganej w celu zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe.

Zgodnie z uwagami Jana Tajchmana w projekcie budowlanym architektoniczno-konserwatorskim należy powtórzyć zawarte w projekcie koncepcyjnym informacje historyczne, wytyczne konserwatorskie, rozwinąć koncepcję konserwatorską oraz rozszerzyć wytyczne dla konstruktorów i instalatorów. Jeżeli jednak dla zabytku nie przygotowano wcześniejszego projektu koncepcyjnego architektoniczno-konserwatorskiego, to w projekcie budowlanym architektoniczno-konserwatorskim powinny się znaleźć następujące dane:

- informacje historyczne,
- wytyczne konserwatorskie dla zabytku,
- koncepcja konserwatorska,
- wytyczne dla konstruktorów i instalatorów, z ewentualnymi dodatkowymi rysunkami, np. z rozwinięciem ścian, na których nie wolno prowadzić przewodów, co jest szczególnie istotne z uwagi na praktykę przedstawiania instalacji wyłącznie na rysunkach rzutów pomieszczeń,
- wyróżnienie w części rysunkowej stanu istniejącego i jego cech historycznych,
- uwagi dotyczące zachowania autentycznej substancji i wartościowych nawarstwień,
- zachowanie historycznych rozwiązań technicznych,

- wskazania dotyczące powtarzania dawnych technologii i technik,
- zalecenie wykonywania dokumentacji fotograficznej i rysunkowej elementów usuwanych i przeznaczonych do powtórzenia,
- rozwiązania mające na celu unikanie dodawania elementów wynikających wyłącznie ze współczesnych potrzeb,
- rozwiązania mające na celu unikanie dodawania nowoczesnych udogodnień, które nie są konieczne do zachowania odpowiedniego stanu technicznego obiektu,
- rozwiązania mające na celu unikanie ujednoczenia elementów historycznych, które mogą być zróżnicowane (dotyczy to np. otworów okiennych i drzwiowych, różniących się wymiarami lub ich niesymetrycznego rozmieszczenia),
- oznaczenie interwencji konserwatorskich i funkcjonalnych (np. poprzez zmianę faktury, kolorystyki, materiału lub wprowadzenie czytelnych granic, a także zachowanie elementów sygnalizujących zmianę układu pomieszczeń, takich jak fragmenty ścian lub podciągi),
- zalecenie dotyczące zachowania odkrywek ekspozycyjnych przy jednoczesnym respektowaniu wartości estetycznych kompozycji elewacji lub wnętrza,
- zalecenie dotyczące odróżniania elementów nowych (niestanowiących interwencji konserwatorskich) od oryginalnych, z zachowaniem walorów estetycznych obiektu,
- zalecenie oznaczenia numerami elementów przeznaczonych do demontażu i powtórnego zamontowania oraz przygotowania odpowiedniej dokumentacji zawierającej spis ponumerowanych elementów,
- zastrzeżenie wykonania niektórych robót w zależności od sytuacji zastanej na miejscu, której nie można było wcześniej przewidzieć,
- zastrzeżenie konieczności wykonania zmiany projektu w przypadku ujawnienia nowych odkryć w trakcie wykonywania robót lub zaistnienia nieprzewidzianych wcześniej okoliczności.

9.3.7.1. Odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych przy projektowaniu robót budowlanych w zabytkach

Przy sporządzaniu projektu budowlanego dla obiektów zabytkowych najczęściej zachodzi konieczność stosowania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych dotyczących projektowania, budowania, użytkowania i utrzymywania obiektów budowlanych. Możliwość taką przewiduje art. 9 prawa budowlanego. Organ wydający pozwolenie na budowę występuje w tej sprawie do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, z wnioskiem o udzielenie zgody na odstępstwo w formie postanowienia. Zgodę należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę lub decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Wniosek o odstępstwo powinien zawierać:

1. charakterystykę obiektu oraz, w miarę potrzeby, projekt zagospodarowania działki lub terenu, a jeżeli odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko lub nieruchomości sąsiednie – również projekty zagospodarowania tych nieruchomości, z uwzględnieniem istniejącej i projektowanej zabudowy;
2. opinię organu wnioskującego wraz ze szczegółowym uzasadnieniem o konieczności wprowadzenia odstępstwa;
3. propozycje rozwiązań zamiennych;
4. w przypadku obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków oraz innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską – pozytywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie wnioskowanego odstępstwa.

Przepisy prawa nie rozstrzygają, kto powinien wystąpić do wojewódzkiego konserwatora zabytków z prośbą o opinię. Moim zdaniem taki wniosek może złożyć zarówno projektant, jak i organ wydający pozwolenie na budowę. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych.

W wyżej wymienionych przepisach zwraca uwagę określenie zakresu ich stosowania m.in. do wszystkich obszarów objętych ochroną konserwatorską. Jednakże wojewódzki konserwator zabytków nie wydaje pozwoleń na roboty budowlane na wszystkich obszarach objętych ochroną konserwatorską, co oznacza, że w przypadku niektórych zabytków udział tego organu w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę ograniczy się wyłącznie do wydania opinii na temat odstępstw.

Na inną możliwość zastosowania nietypowego rozwiązania w przypadku robót budowlanych w obiektach zabytkowych wskazuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²¹³. Na mocy tego rozporządzenia przy nadbudowie, rozbudowie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków wymagania określone w warunkach technicznych mogą być spełnione w sposób inny niż określony w rozporządzeniu, stosownie do wskazań odpowiednich ekspertyz technicznych. Dla budynków i terenów wpisanych do rejestru zabytków lub obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ekspertyza powinna być uzgodniona z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Uzgodnienie następuje na wniosek inwestora w formie zwykłego pisma. W tym przypadku występuje sytuacja podobna do opisanej wyżej: wojewódzki konserwator zabytków nie będzie wydawał pozwolenia na budowę dla budynku chronionego ustaleniami planu miejscowego, ale będzie uzgadniał ekspertyzę dla niego.

213 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.



Warszawa, ul. Nowy Świat 7. Wejście do bramy kamienicy zamknięte szklanymi drzwiami, które umożliwiają wgląd w głąb bramy.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2023 r.



Warszawa, Bielany, ul. Płatnicza, działające latarnie gazowe.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2024 r.



Sanok, ul. Kazimierza Wielkiego 6, oryginalne drzwi wejściowe do kamienicy. Skrzydła otwierają się do wewnątrz.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2014 r.

9.4. Wydawanie pozwoleń na prace przy zabytkach

Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wszystkie działania przy obiektach zabytkowych zasadniczo wydawane są dla zabytków wpisanych do rejestru. Wyjątkiem od tej zasady są badania archeologiczne, które mogą być prowadzone na podstawie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wszystkich terenach. Istnieją również inne wyjątki od zasady wydawania pozwoleń dla zabytków wpisanych do rejestru, o czym będzie mowa poniżej.

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określono następujący katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia organu ochrony zabytków²¹⁴:

1. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni;
2. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
3. wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
4. prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
5. prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
6. prowadzenie badań archeologicznych;
7. przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
8. trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;

214 Art. 36 ust. 1 i 1a u.o.z.o.z.

9. dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
10. zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
11. umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów, (z wyjątkiem znaków informacyjnych o ochronie prawnej zabytku);
12. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni,
13. do dnia 30 kwietnia 2025 roku – poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania;
14. od dnia 1 maja 2025 r. – wydobycie wielkogabarytowego zabytku ruchomego wymagające użycia maszyn budowlanych.

Na polskich obszarach morskich pozwolenia na badania archeologiczne oraz poszukiwanie zabytków ruchomych wydaje dyrektor urzędu morskiego w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków właściwym dla siedziby urzędu morskiego²¹⁵.

9.4.1. Zawartość wniosku i załączniki do niego

Wnioski o wydanie pozwolenia mogą składać osoby i jednostki organizacyjne mające tytuł prawny do korzystania z zabytku lub, w przypadku badań archeologicznych, osoby i jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do korzystania z każdej nieruchomości. Oprócz tego wnioski o wydanie pozwoleń na badania konserwatorskie, architektoniczne i archeologiczne oraz na poszukiwania zabytków mogą składać osoby lub jednostki organizacyjne zamierzające prowadzić te działania.

215 Art. 36 ust. 1b i 2 u.o.z.o.z.

Tryb i zakres wydawania wyżej wymienionych pozwoleń oraz załączniki do wniosków o wydanie pozwoleń określono w przytoczonym powyżej rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2018 roku. Do wszystkich wniosków należy dołączyć dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem, a w przypadku wniosku o pozwolenie na działania przy zabytkach ruchomych załącznikiem może być oświadczenie wnioskodawcy o posiadaniu przez niego tytułu prawnego do korzystania z zabytku. Załącznikiem do wniosków składanych przez podmioty zamierzające prowadzić badania konserwatorskie, architektoniczne, archeologiczne oraz poszukiwania zabytków jest zgoda właściciela lub posiadacza nieruchomości na przeprowadzenie badań albo oświadczenie o braku tej zgody.

W zależności od rodzaju planowanych działań przy zabytku wnioski powinny zawierać dodatkowe, wymienione niżej informacje i załączniki²¹⁶.

1. Wniosek o **pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i badań architektonicznych** zawiera załącznik:
 - program prac albo badań, opatrzony imieniem i nazwiskiem autora, wraz z informacjami niezbędnymi do oceny wpływu prac lub badań na zabytek, w szczególności:
 - a. opisem stanu zachowania zabytku;
 - b. wskazaniem oczekiwanych efektów prac lub badań;
 - c. wskazaniem przewidzianych do wykonania czynności, z podaniem metod, materiałów i technik.
2. Wniosek o wydanie **pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych** zawiera załącznik:
 - projekt budowlany albo jego część w zakresie niezbędnym do oceny wpływu planowanych robót budowlanych na zabytek albo program robót budowlanych.

216 Zawartość wniosków określają przepisy § 3–11 rozporządzenia MKiDN z 2018 r.

Program robót budowlanych zawiera imię i nazwisko autora oraz informacje niezbędne do oceny wpływu robót na zabytek, w szczególności:

- a. opis stanu zachowania zabytku (z wyjątkiem robót budowlanych w otoczeniu zabytku);
- b. wskazanie przewidzianych rozwiązań budowlanych w formie opisowej i rysunkowej;
- c. wskazanie przewidzianych do zastosowania metod, materiałów i technik.

W przypadku dołączenia do wniosku programu robót budowlanych wojewódzki konserwator zabytków może wezwać wnioskodawcę do złożenia projektu budowlanego, jeśli program robót budowlanych jest niewystarczający do oceny wpływu planowanych robót na zabytek, w terminie nie krótszym niż 14 dni, z pouczeniem, że niezłożenie projektu budowlanego spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

3. Wniosek o **pozwolenie na przemieszczenie zabytku nieruchomego lub przeniesienie zabytku ruchomego** zawiera m.in. wskazanie miejsca planowanego przeniesienia lub przemieszczenia zabytku oraz załączniki:
 - zgodę właściciela nieruchomości, na którą ma być przemieszczony zabytek nieruchomy albo przeniesiony zabytek ruchomy;
 - projekt budowlany albo program robót budowlanych.
4. Wniosek o **pozwolenie na podział zabytku nieruchomego, zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku** zawiera m.in. uzasadnienie oraz załącznik:
 - wstępny projekt podziału zabytku.
5. Wniosek o **pozwolenie na umieszczenie urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów** zawiera m.in. przewidywany termin usunięcia urządzeń technicznych tymczasowych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych i napisów oraz załącznik:

- projekt umieszczenia na zabytku urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów.
6. Wniosek o **pozwolenie na inne działania** zawiera załącznik:
- program podejmowania innych działań, opatrzony imieniem i nazwiskiem autora, wraz z informacjami niezbędnymi do oceny wpływu innych działań na zabytek.
7. Wniosek o **pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych** zawiera:
- wskazanie miejsca prowadzenia badań archeologicznych z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych z dokładnością do jednej setnej sekundy, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich – współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych naniesionych na morską mapę nawigacyjną;
 - uzasadnienie;
 - w przypadku polskich obszarów morskich:
 - a. imiona i nazwiska osób, które w trakcie prowadzenia badań archeologicznych lub poszukiwań na polskich obszarach morskich będą się posługiwać sprzętem nurkowym, wraz ze wskazaniem ich uprawnień;
 - b. liczbę i nazwy jednostek pływających, które będą brały udział w prowadzeniu badań archeologicznych, oraz nazwy ich armatorów;
 - c. nazwy portów, z których jednostki pływające wypłyną w celu prowadzenia badań archeologicznych oraz do których jednostki te wpłyną po zakończeniu badań.

Załączniki do wniosku:

- program prowadzenia badań archeologicznych;
- zgoda dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska w przypadku prowadzenia badań archeologicznych odpowiednio na terenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody;

- mapa topograficzna w skali 1 : 10 000 lub większej lub prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), umożliwiające lokalizację nieruchomego zabytku archeologicznego, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich – morską mapę nawigacyjną z zaznaczonym miejscem planowanych badań archeologicznych;
 - w przypadku badań archeologicznych, które nie będą prowadzone na polskich obszarach morskich – plan z naniesionymi miejscami dotychczasowych i planowanych badań archeologicznych w nawiązaniu do punktów osnowy geodezyjnej poziomej i wysokościowej w odpowiedniej skali;
 - w przypadku badań archeologicznych planowanych na polskich obszarach morskich – plan batymetryczny z naniesionymi miejscami dotychczasowych i planowanych badań archeologicznych oraz dostępna dokumentacja hydroakustyczna akwenu objętego planem;
 - dokument potwierdzający gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych;
 - opis sposobu uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych.
8. Wniosek o **pozwolenie na poszukiwanie zabytków** zawiera:
- wskazanie miejsca poszukiwania zabytków z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych z dokładnością do jednej setnej sekundy dla punktów załamania obszaru poszukiwań lub nazwę albo numer obrębu ewidencyjnego z numerami działek ewidencyjnych, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich – z określeniem współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych naniesionych na morską mapę nawigacyjną;
 - imię, nazwisko i adres osoby kierującej poszukiwaniami zabytków albo samodzielnie prowadzącej te poszukiwania;

- uzasadnienie wniosku;
- na polskich obszarach morskich:
 - a. imiona i nazwiska osób, które w trakcie poszukiwania zabytków będą się posługiwać sprzętem nurkowym, wraz ze wskazaniem ich uprawnień;
 - b. liczbę i nazwy jednostek pływających, które będą brały udział w poszukiwaniu zabytków, oraz nazwy ich armatorów;
 - c. nazwy portów, z których jednostki pływające wypłyną w celu poszukiwania zabytków oraz do których jednostki te wpłyną po zakończeniu poszukiwania.

Załączniki do wniosku:

- program poszukiwania zabytków określający zakres i sposób prowadzenia poszukiwań zabytków;
- zgoda dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska w przypadku poszukiwania zabytków odpowiednio na terenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody;
- mapa topograficzna w skali 1:10 000 lub większej lub prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), a w odniesieniu do polskich obszarów morskich – morska mapa nawigacyjna z zaznaczonym obszarem planowanych poszukiwań zabytków.

9. Wniosek o **pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych w otoczeniu zabytku** zawiera m.in. wskazanie miejsca planowanych robót budowlanych w otoczeniu zabytku oraz załącznik:
- projekt budowlany, część projektu budowlanego w zakresie niezbędnym do oceny wpływu planowanych robót budowlanych na zabytek albo program robót budowlanych.

W odniesieniu do wyżej wymienionych przepisów potrzebny jest komentarz dotyczący dokumentacji określanej jako program robót budowlanych. Z opisu zawartego w rozporządzeniu z 2018 roku wynika, że program ten powinien mieć zawartość analogiczną

do programu prac konserwatorskich. Niemniej jednak, w mojej ocenie, przydatność takiego programu dla podjęcia robót budowlanych w zabytku jest wątpliwa, ponieważ do realizacji robót budowlanych potrzebne będzie jeszcze pozwolenie organu administracji architektoniczno-budowlanej lub złożenie odpowiedniego zgłoszenia na podstawie prawa budowlanego. Potwierdza to przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowiący, że uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia stosownie do przepisów prawa budowlanego²¹⁷. W prawie budowlanym nie funkcjonuje jednak taki rodzaj dokumentacji jak program robót budowlanych. Zgodnie z przepisami tej ustawy roboty budowlane prowadzone przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć projekt architektoniczno-budowlany. Roboty budowlane wykonywane na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymagają dokonania zgłoszenia, do którego dołącza się odpowiednie szkice lub rysunki, w zależności od potrzeb albo, w przypadku niektórych robót, również projekt architektoniczno-budowlany. Podobnie, do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską należy dołączyć opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych oraz, w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że na podstawie programu robót budowlanych inwestor nie uzyska pozwolenia na roboty budowlane, w tym pozwolenia na rozbiórkę, a także nie dokona skutecznie zgłoszenia robót budowlanych. Natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda pozwolenia na opisane działania ani nie przyjmie zgłoszenia na podstawie projektu budowlanego, który nie był przedmiotem oceny przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

217 Art. 36 ust. 8 u.o.z.o.z.

9.4.2. Zawartość pozwolenia konserwatorskiego

Wspomniane rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2018 roku określa również zawartość pozwoleń na prowadzenie działań przy zabytkach²¹⁸.

Zgodnie z tymi przepisami większość pozwoleń, z pewnymi wyjątkami, zawiera m.in.:

- a. informację o możliwości wznowienia postępowania, a następnie cofnięcia lub zmiany pozwolenia w razie ujawnienia po jego wydaniu nowych okoliczności;
- b. zakres i sposób prowadzenia działań, z wyjątkiem pozwolenia na podział zabytku nieruchomego albo zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku;
- c. termin ważności pozwolenia.

9.4.3. Warunki związane z pozwoleniem konserwatorskim

Większość pozwoleń, oprócz pozwolenia na podział zabytku nieruchomego, zmianę jego przeznaczenia lub sposobu korzystania, może określać następujące obowiązki:

- a. zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, ministra (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa) lub dyrektora urzędu morskiego o terminie rozpoczęcia i zakończenia wskazanych w pozwoleniu działań, z wyjątkiem poszukiwań zabytków;
- b. zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, ministra (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa) lub dyrektora urzędu morskiego o terminie podjęcia określonych czynności związanych z wydanym pozwoleniem, przynajmniej trzy dni przed dniem rozpoczęcia tych czynności; zawiadomienie o rozpoczęciu poszukiwania zabytków powinno być przekazane przynajmniej dwa dni przed dniem ich rozpoczęcia;

218 Zawartość pozwoleń określają przepisy § 12–20 rozporządzenia.

- c. niezwłocznego zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, ministra (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa) lub dyrektora urzędu morskiego o zagrożeniach lub nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie prowadzenia wskazanych w pozwoleniu działań;
- d. podjęcia innych działań, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku, także w przypadku zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku, ale z wyjątkiem poszukiwań zabytków. W przypadku badań archeologicznych na polskich obszarach morskich w pozwoleniu można określić obowiązek podjęcia działań, które zapewnią bezpieczeństwo żeglugi.

W pozwoleniach dotyczących prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich, architektonicznych, archeologicznych, robót budowlanych oraz przemieszczania zabytku nieruchomego powinny być zawarte następujące warunki:

- a. obowiązek kierowania tymi działaniami albo samodzielnego ich wykonywania (w przypadku robót budowlanych tylko kierowania lub sprawowania nadzoru inwestorskiego) przez osobę mającą odpowiednie kwalifikacje;
- b. warunek przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków albo ministrowi (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa), w terminie do 14 dni przed dniem rozpoczęcia działań, a w trakcie ich prowadzenia – na 14 dni przed dokonaniem zmiany osoby kierującej działaniami lub je wykonującej:
 - danych osoby mającej odpowiednie kwalifikacje,
 - dokumentów potwierdzających posiadanie przez tę osobę kwalifikacji,
 - oświadczenia osoby o przyjęciu przez nią obowiązku kierowania pracami, robotami, badaniami albo samodzielnego ich wykonywania.

W pozwoleniach na przeniesienie zabytku ruchomego dopuszczalne jest określenie opisanych warunków, jakkolwiek ustawa nie nakłada takiego obowiązku.

W pozwoleniach na prowadzenie robót budowlanych na obszarze historycznego układu urbanistycznego, układu ruralistycznego albo historycznego zespołu budowlanego, z wyłączeniem zabytków nieruchomych wchodzących w skład tych obszarów, odrębnie wpisanych do rejestru zabytków, nie umieszcza się warunku posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kierowników robót lub inspektorów nadzoru. Wojewódzki konserwator zabytków może odstąpić od stosowania tych wymogów również w stosunku do pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych na innych terenach wpisanych do rejestru zabytków.

Pozwolenia dotyczące **prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych oraz badań archeologicznych** mogą zawierać następujące obowiązki:

- a. prowadzenia dokumentacji przebiegu prac albo badań oraz opracowania wyników tych badań w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację, dokładną lokalizację przestrzenną wszystkich czynności, użytych materiałów i dokonanych odkryć oraz przekazania tej dokumentacji wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków albo ministrowi (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa), w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia prac albo badań; w przypadku badań archeologicznych dokumentacja powinna być przekazana wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez niego albo przez dyrektora urzędu morskiego, nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia zakończenia badań;
- b. opracowania sposobu postępowania z zabytkiem po zakończeniu prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych oraz przekazania opracowania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków albo ministrowi (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa) w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia działań;
- c. w przypadku pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich robót budowlanych i badań archeologicznych – dokonywania odbioru częściowego i końcowego działań z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków albo ministra (w przypadku Listy Skarbów Dziedzictwa).

Pozwolenia na **umieszczenie na zabytku wpisanym do rejestru zabytków urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów** zawierają wskazania terminu usunięcia z zabytku tych elementów.

Pozwolenia na **prowadzenie badań archeologicznych oraz na poszukiwanie zabytków na polskich obszarach morskich** zawierają ponadto:

- a. imiona i nazwiska osób, które będą się posługiwać sprzętem nurkowym, wraz ze wskazaniem ich uprawnień;
- b. liczbę i nazwy jednostek pływających oraz nazwy ich armatorów;
- c. nazwy portów, z których jednostki pływające wypłyną i wpłyną po zakończeniu czynności.

Pozwolenia na **prowadzenie badań archeologicznych** mogą zawierać m.in. obowiązki:

- a. niezwłocznego zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskiego o przerwach w badaniach archeologicznych, które mogą wpłynąć na zmianę programu tych badań;
- b. dokonania szczegółowego rozpoznania terenowego i sporządzenia planu sytuacyjno-wysokościowego dla zabytku archeologicznego, zwłaszcza gdy ten zabytek ma własną formę krajobrazową;
- c. prowadzenia doraźnej konserwacji pozyskanych zabytków i przekazania ich wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskiego, nie dłuższym niż trzy lata od dnia zakończenia badań archeologicznych;
- d. prowadzenia inwentaryzacji polowej pozyskanych zabytków i ich dokumentacji i przekazania jej wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie sześciu miesięcy od dnia zakończenia badań archeologicznych;
- e. sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonych badań archeologicznych i przekazania tego sprawozdania wojewódzkiemu

konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskigo, nie dłuższym niż trzy tygodnie od dnia ich zakończenia;

- f. opracowania sposobu postępowania z zabytkiem po zakończeniu badań archeologicznych i przekazania go wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskigo, nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia zakończenia badań;
- g. opracowania wyników badań archeologicznych i przekazania ich wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie określonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskigo nie dłuższym niż trzy lata od dnia ich zakończenia;
- h. uporządkowania terenu po zakończeniu badań archeologicznych.

Załącznik do pozwoleń na badania archeologiczne lub poszukiwania zabytków stanowi mapa topograficzna w skali 1 : 10 000 lub większej bądź prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), a w odniesieniu do polskich obszarów morskich – morska mapa nawigacyjna z zaznaczonym miejscem prowadzenia badań archeologicznych lub poszukiwań.

Pozwolenia na **poszukiwanie zabytków** zawierają ponadto:

- a. imię, nazwisko i adres osoby kierującej poszukiwaniami zabytków albo samodzielnie prowadzącej te poszukiwania;
- b. warunek przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków albo dyrektorowi urzędu morskigo przez osobę kierującą poszukiwaniami zabytków imion i nazwisk osób biorących udział w poszukiwaniach zabytków, przynajmniej dwa dni przed dniem rozpoczęcia poszukiwań.

Pozwolenia na **poszukiwanie zabytków** mogą określać warunek polegający na zakazie ich prowadzenia w miejscach wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora

urzędu morskiego ze względu na ochronę zabytków archeologicznych (strefa zakazu prowadzenia poszukiwań). Strefę zakazu poszukiwań wyznacza się na załączonej mapie.

Wojewódzki konserwator zabytków lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może uzależnić podjęcie działań objętych pozwoleniem od przekazania przez wnioskodawcę w oznaczonym terminie określonych informacji związanych z tym pozwoleniem. Jeżeli warunek nie zostanie dopełniony, to wyżej wymienione organy stwierdzają wygaśnięcie pozwolenia na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ustawie nie wyjaśniono, o jaki rodzaj informacji chodzi, pozostawiając wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków możliwość ich doprecyzowania.

Wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na:

1. przemieszczanie zabytku nieruchomego;
2. zmianę przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z niego;
3. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku

– może być uzależnione od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. Dokumentację badań przekazuje się nieodpłatnie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków.

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może uzależnić wydanie pozwolenia na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich. Dokumentację badań przekazuje się nieodpłatnie ministrowi.

Od dnia 1 maja 2025 roku powinny się zmienić przepisy dotyczące trybu prowadzenia poszukiwań ukrytych lub porzuconych

zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych. Ich treść brzmi następująco²¹⁹:

1. Poszukiwania będzie mogła prowadzić osoba pełnoletnia pod warunkiem posiadania zgody właściciela i posiadacza nieruchomości oraz po dokonaniu zgłoszenia poszukiwań do odpowiedniego rejestru, za pomocą aplikacji mobilnej, udostępnionej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.
2. Oprócz danych osobowych w zgłoszeniu trzeba będzie podać:
 - a. termin oraz zakres terenowy prowadzenia poszukiwań,
 - b. oświadczenie o posiadaniu zgody właściciela i posiadacza nieruchomości,
 - c. oświadczenie o byciu osobą pełnoletnią,
 - d. oświadczenie o zobowiązaniu się do zgłaszania znalezionego przedmiotu, jeżeli ma on cechy zabytku ruchomego lub zabytku archeologicznego,
 - e. oświadczenie o prawdziwości danych informacji zawartych w zgłoszeniu.
3. W odniesieniu do tego samego terenu zgłoszenia może dokonać dowolna liczba osób.
4. Poszukiwania można będzie rozpocząć po otrzymaniu potwierdzenia zgłoszenia.
5. Poszukiwania będą zabronione na następujących obszarach²²⁰:
 - a. wpisanych do rejestru zabytków lub objętych takim postępowaniem,
 - b. ujętych w ewidencji zabytków i w odległości mniejszej niż 10 m od nich,
 - c. na terenach pomników historii, parków kulturowych, na obszarach objętych ochroną na podstawie konwencji z 1972 roku w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego i ich stref buforowych, obszarach posiadających znak dziedzictwa europejskiego,

219 Art. 36b u.o.z.o.z.

220 Art. 36c u.o.z.o.z.

- d. na terenach cmentarzy, w tym cmentarzy dawnych, mogił, grobów wojennych i miejsc kaźni, pomników zagłady i ich stref ochronnych,
 - e. na terenach objętych pozwoleniem lub wnioskiem o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.
6. Poszukiwacz będzie miał obowiązek przerwać poszukiwania w miejscu znalezienia zwłok lub szczątków ludzkich, przedmiotów lub substancji groźnych dla zdrowia i życia ludzi, a także zawiadomić niezwłocznie najbliższą jednostkę policji.

Na zakończenie przeglądu problematyki dotyczącej wydawania pozwoleń na działania przy zabytkach trzeba zasygnalizować bardzo istotną kwestię braku w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dopuszczenia możliwości wydawania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwoleń na prace już wykonane. Takie uregulowanie jest niespójne z przepisami prawa budowlanego dotyczącymi możliwości legalizacji samowoli budowlanej. Problem ten pozostaje nierozstrzygnięty wobec dużych rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym i sądowno-administracyjnym.

10

**Jak uzyskać pozwolenie
na usuwanie drzew i krzewów
na terenach wpisanych
do rejestru zabytków**

Pozwolenie na usuwanie drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków jest specyficznym rodzajem pozwoleń wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z interpretacją sugerowaną w wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków²²¹ w przypadku parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni czynności takie mogą stanowić albo rodzaj prac konserwatorskich i restauratorskich, albo rodzaj innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. W zależności od wskazanej wyżej przyczyny usunięcia drzew lub krzewów każda z tych czynności wymaga oparcia pozwolenia na innej podstawie prawnej zawartej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Są to następujące przepisy:

- art. 36 ust. 1 pkt 1,
- art. 36 ust. 1 pkt 11.

Ponadto w wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków wskazano, że:

usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości lub ich części innych niż wpisane do rejestru zabytków parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni nie wymaga uzyskania pozwoleń, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 11 u.o.z.o.z [...].

Powyższy pogląd budzi jednak wątpliwości, zwłaszcza że brak w nim uzasadnienia. Trzeba zatem wyjaśnić, że historyczne parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni to nie tylko obiekty wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, lecz także zespoły, które mogą wchodzić w skład innych zabytków wpisanych do rejestru, tj. układów urbanistycznych lub ruralistycznych. Potwierdza to treść omówionej wcześniej, ustawowej definicji historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego:

221 *Wytyczne w zakresie stosowania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 19 stycznia 2018 r., DOZ-OAiK.6521.2.2018.MT), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 17–18.*

Historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny – przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i **formy zaprojektowanej zieleni** [podkreślenie – M. G.], rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg.

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wyłączono układów urbanistycznych lub ruralistycznych wpisanych do rejestru zabytków z obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Uważam zatem, że usuwanie drzew i krzewów z zespołów zaprojektowanej zieleni, wchodzących w skład takich układów, ale niewpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, powinno być również zakwalifikowane jako prace konserwatorskie, restauratorskie lub inne działania objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Usunięcie drzew lub krzewów z parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków wymaga uzyskania dwóch pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków: na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody. We wspomnianym piśmie Generalnego Konserwatora Zabytków z 19 stycznia 2018 roku wskazano, że w pierwszej kolejności należy wydać pozwolenie na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

10.1. Procedura wynikająca z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

10.1.1. Parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni

10.1.1.1. Pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych

Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych w parku, ogrodzie lub innej formie zaprojektowanej zieleni (alei, skwerze, bulwarze, cmentarzu) wpisanym do rejestru zabytków, polegające na usunięciu drzew lub krzewów, powinno być wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten był już cytowany i stanowi, że:

Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

1. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni.

Cytowana treść sugeruje, że usuwanie drzew lub krzewów jest nie tylko rodzajem prac konserwatorskich lub restauratorskich, lecz także rodzajem robót budowlanych. Potwierdza to interpretacja zawarta we wspomnianym piśmie Generalnego Konserwatora Zabytków. Moim zdaniem takie rozumienie omawianego przepisu jest nieprawidłowe. O ile bowiem usuwanie drzew lub krzewów z zabytkowego parku lub ogrodu wypełnia definicję prac restauratorskich, o tyle jest ono niezgodne z definicją robót budowlanych zawartą w prawie budowlanym.

Postępowanie administracyjne w omawianej sprawie obejmuje wszystkie drzewa i krzewy planowane do wycięcia, bez względu na ich gatunek, wiek, wielkość i stan zachowania. O wydanie

pozwolenia może się ubiegać wyłącznie osoba mająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, a wniosek o wydanie pozwolenia musi spełniać wymagania przewidziane dla wniosku o wydanie pozwolenia na prace konserwatorskie i restauratorskie. Załącznikiem do wniosku powinien być program prac konserwatorskich lub restauratorskich, którego treść została przytoczona w rozdziale omawiającym pozwolenia na tego typu prace.

W praktyce dokumentację związaną z planowanym usunięciem drzew i krzewów nazywa się jednak „projektem gospodarki drzewostanem”. Jest to rodzaj dokumentacji wykonywanej w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych lub rewaloryzacji zieleni na każdym zadrzewionym terenie. Wykonanie projektu musi poprzedzać inwentaryzacja drzewostanu przedstawiona w formie opisowej i rysunkowej. Jest to zasadnicza część projektu gospodarki drzewostanem, w postaci tabeli, z wyliczeniem wszystkich inwentaryzowanych roślin. Dla każdej rośliny podaje się jej podstawowe parametry, takie jak obwód pnia drzewa, wysokość, rozpiętość korony, powierzchnia krzewu oraz opis stanu zachowania i rodzaj działań planowanych do wykonania. Drzewa i krzewy przedstawione są na mapie za pomocą odpowiednich symboli, oznaczonych numerami odpowiadającymi kolejności ich umieszczenia w tabeli, a także zaopatrzonych w oznaczenia kwalifikujące je do planowanych zabiegów. Planowane zabiegi podzielone są na następujące grupy:

- drzewa i krzewy zakwalifikowane do usunięcia ze względu na ich stan zdrowotny;
- drzewa i krzewy zakwalifikowane do usunięcia ze względu na kolizję z planowaną inwestycją;
- drzewa i krzewy przeznaczone do przesadzenia;
- drzewa i krzewy zakwalifikowane do pielęgnacji.

Dodatkowo w projekcie można przedstawić szacunkowy wiek drzew i dokonać ich waloryzacji, czyli wskazania obiektów szczególnie cennych i wartościowych. Elementem projektu może być także wyliczenie opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz projekt nasadzeń zastępczych.

Porównanie zawartości programu prac konserwatorskich lub restauratorskich z treścią projektu gospodarki drzewostanem wykazuje, że obie dokumentacje zawierają podobne informacje, z tym że w projekcie gospodarki drzewostanem nie zamieszcza się informacji niezbędnych do oceny wpływu prac na zabytek, a w szczególności wskazania oczekiwanych efektów prac oraz precyzyjnego określenia metod, materiałów i technik stosowanych przy zabiegach pielęgnacyjnych. Narodowy Instytut Dziedzictwa opracował standardy postępowania konserwatorskiego w parkach, ogrodach i innych formach zaprojektowanej zieleni wpisanych do rejestru zabytków, przesłane do wojewódzkich konserwatorów zabytków jako zalecenia Generalnego Konserwatora Zabytków²²². Obejmują one m.in. opracowanie projektu gospodarki drzewostanem w parkach, ogrodach i innych formach projektowanej zieleni wpisanych do rejestru zabytków.

Zgodnie z treścią standardu dotyczącego projektu gospodarki drzewostanem projekt jest **częścią** programu prac konserwatorskich lub restauratorskich i powinien stanowić załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na prace konserwatorskie i restauratorskie we wspomnianych zespołach zieleni. Standard zawiera m.in. wskazanie sposobu waloryzacji roślin pod względem zdrowotnym, rodzaje działań i zabiegów pielęgnacyjnych, podzielone na cięcia pielęgnacyjno-sanitarne, cięcia techniczne i wiązania konarów, a także rodzaje wycinek i sposoby zabezpieczenia drzew i krzewów na czas realizacji inwestycji. Z uwagi na to, że podana w standardzie zawartość projektu nie wyczerpuje wymagań określonych w § 3 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia MKiDN z 2018 roku, projekt ten nie może być jedyną podstawą do wydania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na prowadzenie tego typu prac konserwatorskich i restauratorskich jak usuwanie drzew i krzewów w parkach, ogrodach i innych formach zaprojektowanej

222 *Zalecenia dla opracowania projektu gospodarki drzewostanem w parkach, ogrodach i innych formach projektowanej zieleni, wpisanych do rejestru zabytków (Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 6 marca 2019 r., DOZ.6521.14.2019. D/), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 39. Standardy opublikowano w: „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 40–70.*

zieleni. Należy go zatem uzupełnić, stosownie do treści wyżej wymienionego rozporządzenia.

10.1.1.2. Pozwolenia na inne działania, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku

W przypadku konieczności usunięcia drzew i krzewów w celu np. wyeliminowania zagrożenia bezpieczeństwa Generalny Konserwator Zabytków we wspomnianym piśmie z 19 stycznia 2018 r. rekomenduje wojewódzkim konserwatorom zabytków stosowanie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako podstawy prawnej do wydania pozwolenia. Przepis ten stanowi:

Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

11. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni.

Również w tym postępowaniu wymagane jest dodanie odpowiedniego załącznika do wniosku, ale tym razem powinien to być program podejmowania innych działań, zawierający m.in. informacje niezbędne do oceny wpływu innych działań na zabytek. I tutaj znowu przychodzi na myśl projekt gospodarki drzewostanem, który mógłby stanowić taki załącznik. Moim zdaniem powinna to być jednak dokumentacja uproszczona ze względu na znacznie węższy zakres planowanych zabiegów. Poza tym brakuje podstaw prawnych do żądania od wnioskodawcy złożenia załącznika w postaci projektu gospodarki drzewostanem.

W odniesieniu do omówionej podstawy prawnej pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów sądzę, że jest ona zbędna do przeprowadzenia takiego postępowania. Uważam bowiem, że usuwanie drzew i krzewów zagrażających bezpieczeństwu, czyli zamierających, przechyłonych, złamanych itp., podobnie jak usuwanie

samosiewów i nasadzeń zacierających oryginalną kompozycję zespołu zieleni wpisanego do rejestru zabytków, prowadzą do wyeksponowania wartości artystycznych i estetycznych zabytku, a zatem należą do kategorii prac restauratorskich. Nie widzę zatem powodu do rozdzielania tych działań i wydawania pozwoleń na nie na dwóch różnych podstawach prawnych.

10.2. Procedura wynikająca z przepisów ustawy o ochronie przyrody

10.2.1. Parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni

10.2.1.1. Zezwolenia

Właściciel lub posiadacz omawianego zabytku, który uzyskał pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na usunięcie drzew i krzewów na podstawie jednego z dwóch wyżej wymienionych przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ma jeszcze obowiązek uzyskać kolejne zezwolenie tego samego organu, tym razem na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ponieważ wojewódzki konserwator zabytków jest wymieniony w tej ustawie jako organ wydający zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Wnioskodawcą nie może być jednak osoba fizyczna, która zamierza usunąć drzewa lub krzewy bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, ponieważ obowiązuje ją inna procedura, opisana poniżej. Postępowanie takie dotyczy wyłącznie drzew i krzewów o określonych parametrach i gatunkach. Inny będzie też krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem: posiadacz nieruchomości może złożyć taki wniosek za zgodą jej właściciela, a uprawniony do złożenia wniosku będzie również właściciel urządzeń przesyłowych, jeżeli drzewo lub krzew zagrażają tym urządzeniom. Możliwa jest zatem sytuacja, że wnioskodawca nie będzie miał uprawnień strony w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale będzie miał takie uprawnienia w postępowaniu na podstawie ustawy o ochronie przyrody. W ustawie o ochronie

przyrody przewidziano również siedemnaście przypadków wyłączających obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Wśród nich znalazły się dwa wyjątki: obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie krzewów na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcję ozdobne, wpisanych do rejestru zabytków, oraz obowiązek uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów owocowych na takich terenach.

Określona w ustawie o ochronie przyrody zawartość wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów jest znacznie szersza niż w przypadku ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. We wniosku należy określić m.in. nazwę gatunku, obwód pnia drzewa, wielkość powierzchni zajętej przez krzew, miejsce, przyczynę i termin planowanego usunięcia oraz wskazać, czy usunięcie ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jeżeli wnioskodawca planuje nasadzenia zastępcze, powinien również dołączyć projekt planu nasadzeń. Jako uzupełnienie pisemnej części wniosku załącza się odpowiednie rysunki lub mapy. Przed wydaniem zezwolenia wojewódzki konserwator zabytków dokonuje dodatkowych oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych na roślinach. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów powinno zawierać m.in. dane dotyczące gatunków roślin i ich wymiarów, termin usunięcia, a także wysokość ewentualnej opłaty za ich usunięcie.

10.2.1.2. Zgłoszenia

W ustawie o ochronie przyrody umieszczono też wyjątkowy zapis, na mocy którego osoby fizyczne, które planują usunąć drzewa lub krzewy, bez związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia, ale powinny zgłosić swój zamiar do organu wydającego zezwolenie²²³. W zgłoszeniu należy oznaczyć nieruchomość, z której drzewo ma być usunięte, oraz dołączyć rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. Po otrzymaniu zgłoszenia organ konserwatorski ma obowiązek przeprowadzenia oględzin zabytku w terminie

223 Art. 83f ust. 1 pkt 3a i ust. 4 u.o.p.

21 dni i spisania odpowiedniego protokołu. Następnie w terminie 14 dni organ ten ma prawo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia w formie decyzji administracyjnej. Przyczyną wniesienia sprzeciwu może być okoliczność zlokalizowania drzewa na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Jednakże w odniesieniu do nieruchomości, która jest parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, wniesienie takiego sprzeciwu będzie bezprzedmiotowe, ponieważ wojewódzki konserwator zabytków musiał wydać wcześniej opisane pozwolenie w tej samej sprawie na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Inną przesłanką do wniesienia sprzeciwu może być zgłoszenie usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia, a także nieuzupełnienie zgłoszenia. Wniesienie sprzeciwu oznacza, że wnioskodawca ma obowiązek wystąpić o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

10.2.2. Inne zespoły zieleni znajdujące się na terenach wpisanych do rejestru zabytków

Zupełnie inna procedura dotyczy nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, które nie są formami zaprojektowanej zieleni, np. zespołów budowlanych, fortyfikacji, układów urbanistycznych lub ruralistycznych oraz krajobrazów kulturowych. Jeżeli właściciel lub posiadacz nieruchomości, będącej częścią takiego zabytku, planuje usunąć drzewa lub krzewy, to powinien wystąpić do wojewódzkiego konserwatora zabytków o wydanie zezwolenia wyłącznie na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ale nie dotyczy to wspomnianych wcześniej osób fizycznych. W przypadku gdy wnioskodawcą jest osoba fizyczna, obowiązuje opisana powyżej procedura dokonania zgłoszenia.

Za usunięcie drzewa lub krzewu na wszystkich nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków wojewódzki konserwator zabytków nalicza opłaty w przypadkach wskazanych w ustawie o ochronie przyrody. Jednym z wyjątków wymienionych w tej ustawie umożliwiającym zwolnienie z takich opłat jest usuwanie drzew lub krzewów, jeżeli usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości lub jej

części wpisanej do rejestru zabytków. Ten zapis sformułowany jest nieprecyzyjnie, jego interpretacja może więc budzić wątpliwości. Przykładem tego są orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzające, że z uwagi na definicję pojęcia „odnowa” rozumianego jako „odtworzenie” zwolnienie z opłat usunięcia drzew lub krzewów może mieć miejsce wyłącznie w przypadku zastąpienia tych roślin nowymi nasadzeniami. Ponadto z treści tego przepisu można wysnuć wniosek, że pielęgnacja drzew na terenie wpisanym do rejestru zabytków polega m.in. na ich usuwaniu, co w zasadzie jest sprzeczne z pojęciem pielęgnacji, które oznacza podtrzymanie ciągłości czegoś. Moim zdaniem omawiany przepis wymaga zredagowania na nowo, w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, ale z uwzględnieniem konieczności usuwania drzew i krzewów w ramach prac konserwatorskich i restauratorskich. Jest to niezwykle ważny postulat dla zachowania wartości zabytkowych nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, ponieważ dotyczy zwolnienia z opłat wykonywania tego typu prac.

Z wyżej wymienionych informacji wynika wniosek, że w przypadku zamiaru usunięcia drzew lub krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów i innych form projektowanej zieleni procedura uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest nadmiernie skomplikowana i zdublowana. Sądzę zatem, że wymaga ona uproszczenia, tj. oparcia na jednej podstawie prawnej, przynajmniej w odniesieniu do parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków lub znajdujących się na terenie innego zabytku wpisanego do rejestru.

11

**Jakie są uwarunkowania
procedury zamówień
publicznych w przypadku prac
i robót przy zabytkach**

W przypadku zamiaru wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ze środków publicznych może zachodzić konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych²²⁴. W trybie tej ustawy można zamawiać wykonanie robót budowlanych oraz usług dla obiektów zabytkowych. Usługi te będą sklasyfikowane we Wspólnym Słowniku Zamówień, który stanowi jednolity system klasyfikacji udzielanych zamówień publicznych, stosowany przy dokonywaniu opisu przedmiotu zamówienia. W przypadku usług dotyczących obiektów zabytkowych można stosować następujące kody:

- kod 73110000-6 usługi badawcze – opracowanie dokumentacji konserwatorskich;
- kod 71220000-6 usługi projektowania architektonicznego – wykonanie projektu architektonicznego;
- kod 92522000-6 usługi ochrony obiektów historycznych – realizacja prac konserwatorskich lub restauratorskich;
- kod 45400000-1 roboty wykończeniowe w zakresie obiektów budowlanych²²⁵.

Zamówienia mogą być udzielane w następujących trybach:

1. przetargu nieograniczonego;
2. przetargu ograniczonego;
3. negocjacji z ogłoszeniem;
4. dialogu konkurencyjnego;
5. partnerstwa innowacyjnego;
6. negocjacji bez ogłoszenia;
7. zamówienia z wolnej ręki.

Tryby wymienione w punktach 3–7 mają zastosowanie tylko w przypadkach określonych w ustawie²²⁶.

224 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.

225 Kody dostępne na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych: <https://kody.uzp.gov.pl/> [dostęp 20.01.2024 r.].

226 Art. 129 prawa zamówień publicznych (dalej: p.z.p.).

W ustawie – Prawo zamówień publicznych zawarty jest wymóg opisanego przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, przy użyciu dokładnych i zrozumiałych określeń. W opisie należy stosować nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień. Pewnym problemem przy opisie zamówienia np. programu prac konserwatorskich lub wykonania takich działań może być wynikające z omawianej ustawy zastrzeżenie, aby nie wskazywać znaków towarowych, patentów, pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu charakteryzującego produkty i usługi, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów²²⁷. Jednakże z uwagi na to, że prace prowadzone przy zabytkach zazwyczaj wymagają zastosowania bardzo konkretnych, specjalistycznych materiałów i metod, nie można uniknąć podawania ich nazw. Poza tym, jak już wskazano w rozdziale dotyczącym wydawania pozwoleń konserwatorskich, program prac konserwatorskich lub restauratorskich, na podstawie którego wojewódzki konserwator zabytków wydaje pozwolenie, musi zawierać określenie przewidzianych do wykonania czynności z podaniem metod, materiałów i technik. W takim przypadku w opisie przedmiotu zamówienia, przy wyliczaniu materiałów i metod, możliwe jest dodanie określenia „lub równoważny”. Należy jednak wymienić kryteria, na podstawie których będzie można ocenić tę równoważność²²⁸. Najczęściej potrzebne będzie określenie specyficznego składu i cech fizycznych materiałów oraz wskazanie celu ich użycia, a także oczekiwanych rezultatów po wykonaniu prac.

Zamówienia na roboty budowlane powinny być opisane przy użyciu dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. W przypadku zamówienia dotyczącego wykonania jednocześnie projektu budowlanego i robót budowlanych opisem przedmiotu zamówienia jest program funkcjonalno-użytkowy²²⁹. Szczegółowy zakres i formę tych opracowań przedstawia rozporządzenie Ministra Rozwoju

227 Art. 99 ust. 1 i 3–4 p.z.p.

228 Art. 99 ust. 5 i 6 p.z.p.

229 Art. 103 ust. 1 i 2 p.z.p.

i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²³⁰. Zgodnie z tym rozporządzeniem dla robót wymagających uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia należy wykonać następujące opracowania:

- a. projekt budowlany;
- b. projekt wykonawczy;
- c. przedmiar robót²³¹.

Natomiast dokumentacja dla robót niewymagających pozwolenia albo zgłoszenia powinna zawierać:

- a. plany, rysunki lub inne dokumenty umożliwiające jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania;
- b. przedmiar robót;
- c. projekty, pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami²³².

Program funkcjonalno-użytkowy obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych (co oznacza zapewne funkcję obiektu) oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne²³³. W przypadku obiektu zabytkowego w części informacyjnej programu należy zamieścić m.in.:

- a. dokumenty potwierdzające zgodność zamierzenia z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów, np. pozwolenie organu ochrony zabytków;

230 Dz. U. z poz. 2454.

231 § 4 ust. 1 rozporządzenia MRiT w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

232 § 4 ust. 2 rozporządzenia MRiT w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych..., dok. cyt.

233 Art. 103 ust. 3 p.z.p.

- b. wskazanie przepisów prawnych związanych z projektowaniem i wykonaniem inwestycji, np. ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- c. inne posiadane informacje i dokumenty niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych, w tym:
 - zalecenia konserwatorskie;
 - w odniesieniu do obiektów przeznaczonych do przebudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, rozbiórki lub remontu – inwentaryzację lub ich dokumentację.

W tej części programu można również określić dodatkowe wytyczne inwestorskie i uwarunkowania związane z budową i jej przeprowadzeniem, co ma szczególne znaczenie dla zachowania wartości obiektów zabytkowych²³⁴.

Pełną informację na temat postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawiera specyfikacja warunków zamówienia, która powinna być udostępniona w sposób bezpośredni i nieograniczony na stronie internetowej zamawiającego. Zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych w specyfikacji warunków zamówienia można określić warunek posiadania przez wykonawcę lub osoby zatrudnione przez niego odpowiedniego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia²³⁵. W przypadku zabytków powinny to być kwalifikacje określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należy jednak zwrócić uwagę, że w warunkach specyfikacji nie należy zamieszczać wymagań niezgodnych z przepisami prawa, np. zatrudnienia, oprócz kierownika prac konserwatorskich i restauratorskich, również inspektora nadzoru prac konserwatorskich posiadającego wymagane kwalifikacje i uprawnienia. Zapis taki dość często występuje w specyfikacjach warunków zamówienia dotyczących prac przy zabytkach, tymczasem w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidziano możliwości wykonywania funkcji inspektora nadzoru konserwatorskiego. Kwalifikacje opisane w tej ustawie

234 § 19 rozporządzenia MRIT w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych..., dok. cyt.

235 Art. 133–134, 116 p.z.p.

dotyczą wyłącznie osób **wykonujących samodzielnie** prace konserwatorskie lub restauratorskie i osób **kierujących** tymi pracami, a w przypadku robót budowlanych dotyczą **kierowników robót** oraz **inspektorów nadzoru inwestorskiego**, o czym będzie mowa poniżej. Postawienie wyżej wymienionego, nieprzewidzianego prawem, warunku w opisie przedmiotu zamówienia z pewnością utrudni uczciwą konkurencję i nie zapewni równego traktowania wykonawców, co jest podstawową zasadą udzielania zamówień publicznych. Bardzo ważnym przepisem w prawie zamówień publicznych jest także możliwość zastrzeżenia przez zamawiającego obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań, dotyczących m.in. zamówień na roboty budowlane lub usługi²³⁶. Wymóg ten powinien znaleźć zastosowanie szczególnie do opracowań specjalistycznych, eksperckich oraz do realizacji wyjątkowo skomplikowanych i trudnych technicznie działań przy obiektach zabytkowych.

W omawianej ustawie przewidziano również dopuszczalność udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki. Dotyczy to sytuacji, kiedy ze względu na pilną, nieprzewidzianą i niezależną od działań zamawiającego potrzebę udzielenia zamówienia nie można zachować terminów określonych dla innych trybów tego zamówienia, a także kiedy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia²³⁷. Takie przesłanki mogą dotyczyć konieczności podejmowania natychmiastowych działań w celu ratowania zagrożonego obiektu zabytkowego.

236 Art. 121 p.z.p.

237 Art. 209 ust. 1 pkt 4, art. 214 ust. 1 pkt 5 p.z.p.

12

Jakie kwalifikacje powinny mieć osoby kierujące badaniami, pracami, robotami lub wykonujące samodzielnie te działania przy zabytkach

Wykonywanie różnego rodzaju działań w obiektach wpisanych do rejestru zabytków lub na Listę Skarbów Dziedzictwa wymaga posiadania przez ich kierowników lub wykonawców odpowiednich kwalifikacji. Natomiast osoby mające kwalifikacje do prowadzenia badań archeologicznych mogą je wykonywać nie tylko na terenach wpisanych do rejestru zabytków, lecz także na wszystkich innych obszarach. Obowiązek zapewnienia udziału takich osób w badaniach, pracach lub robotach przy zabytkach spoczywa na wnioskodawcy, który występuje o wydanie odpowiedniego pozwolenia do wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określono następujące kwalifikacje dla wyżej wymienionych kierowników i wykonawców:

1. **Pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub badaniami konserwatorskimi** zabytków kieruje lub samodzielnie je wykonuje osoba, która:
 - a. ukończyła studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie w zakresie konserwacji i restauracji dzieł sztuki lub konserwacji zabytków oraz
 - b. po rozpoczęciu studiów drugiego stopnia lub po zaliczeniu szóstego semestru jednolitych studiów magisterskich przez co najmniej dziewięć miesięcy brała udział w tego typu pracach lub badaniach, przy zabytkach wpisanych do rejestru, wpisanych do inwentarza muzeum będącego instytucją kultury lub zaliczanych do jednej z kategorii zabytków, kwalifikujących się do wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa.

W dziedzinach nieobjętych programem studiów wyższych pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub badaniami konserwatorskimi kieruje lub samodzielnie je wykonuje osoba, która ma:

- a. świadectwo ukończenia szkoły średniej zawodowej oraz tytuł zawodowy albo wykształcenie średnie i dyplom potwierdzający posiadanie kwalifikacji zawodowych w zawodach odpowiedzialnych danej dziedzinie lub

- b. dyplom mistrza w zawodzie odpowiadającym danej dziedzinie oraz
 - c. przez co najmniej cztery lata brała udział w tych pracach lub badaniach przy zabytkach wpisanych do rejestru, wpisanych do inwentarza muzeum będącego instytucją kultury lub zaliczanych do jednej z kategorii zabytków, kwalifikujących się do wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa²³⁸.
2. Pracami konserwatorskimi oraz restauratorskimi przy zabytkach będących parkami albo innego rodzaju zorganizowaną zielenią kieruje lub samodzielnie je wykonuje osoba, która:
- a. ukończyła studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, których program obejmuje zajęcia lub grupy zajęć umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności w tym zakresie, oraz
 - b. po rozpoczęciu studiów drugiego stopnia lub po zaliczeniu szóstego semestru jednolitych studiów magisterskich przez co najmniej dziewięć miesięcy brała udział w tych pracach przy tego rodzaju zabytkach wpisanych do rejestru lub była zatrudniona przy tych pracach w muzeum będącym instytucją kultury.

Prace o charakterze technicznym w wyżej wymienionym zakresie samodzielnie wykonuje osoba, która ma:

- a. świadectwo ukończenia szkoły średniej zawodowej oraz tytuł zawodowy albo
- b. wykształcenie średnie i dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodach związanych z pielęgnacją zieleni, albo
- c. przez co najmniej dziewięć miesięcy brała udział w tego rodzaju pracach przy zabytkach wpisanych do rejestru lub była zatrudniona przy tych pracach w muzeum będącym instytucją kultury²³⁹.

238 Art. 37a u.o.z.o.z.

239 Art. 37b u.o.z.o.z.

3. Robotami budowlanymi przy zabytkach nieruchomych kieruje albo wykonuje nadzór inwestorski osoba, która:
 - a. ma uprawnienia budowlane określone przepisami prawa budowlanego oraz
 - b. przez co najmniej 18 miesięcy brała udział w robotach budowlanych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru lub wpisanych do inwentarza muzeum będącego instytucją kultury²⁴⁰.

4. Badaniami architektonicznymi zabytków kieruje lub samodzielnie je wykonuje osoba, która:
 - a. ukończyła studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie na kierunku architektura lub architektura i urbanistyka, lub
 - b. ukończyła studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, których program obejmował zajęcia lub grupy zajęć umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia badań architektonicznych w wymiarze co najmniej 60 godzin lub którym przypisano co najmniej 6 punktów ECTS, lub
 - c. ukończyła studia podyplomowe w zakresie prowadzenia badań architektonicznych oraz
 - d. po ukończeniu wyżej wymienionych studiów przez co najmniej sześć miesięcy brała udział w badaniach architektonicznych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru lub wpisanych do inwentarza muzeum będącego instytucją kultury²⁴¹.

5. Badaniami archeologicznymi kieruje lub samodzielnie je wykonuje osoba, która:
 - a. ukończyła studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie w zakresie archeologii oraz
 - b. przez co najmniej 12 miesięcy brała udział w badaniach archeologicznych²⁴².

240 Art. 37c u.o.z.o.z.

241 Art. 37d u.o.z.o.z.

242 Art. 37e u.o.z.o.z.

Przy ustalaniu doświadczenia praktycznego w wyżej wymienionych działaniach uwzględnia się również działania prowadzone przy zabytkach niewpisanych do rejestru, o ile wykonywano je przed 26 sierpnia 2011 roku. Wymienione doświadczenie, obejmujące również zabytki wpisane do inwentarza muzeum będącego instytucją kultury oraz kwalifikujące się do wpisania na Listę Skarbów Dziedzictwa, potwierdzają świadectwa, w tym dotyczące odbytych praktyk zawodowych, oraz inne dokumenty wydane przez odpowiedniego kierownika jednostki organizacyjnej, albo przez osobę, pod której nadzorem były wykonywane. Honorowane są także zakresy obowiązków na stanowiskach pracy w wyżej wymienionym muzeum lub zaświadczenia wydane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁴³ na podstawie przepisów prawa obowiązujących przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 roku w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac²⁴⁴.

Wykształcenie i tytuły zawodowe w zakresie prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych mogą być uzyskane poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli są uznawane za równorzędne z wykształceniem i tytułami zawodowymi uzyskanymi na terytorium RP na podstawie odrębnych przepisów. Doświadczenie zawodowe może być nabyte poza terytorium RP, jeżeli dotyczy prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytkach wpisanych do inwentarza muzeum lub kwalifikujących się do wpisania na Listę Skarbów Dziedzictwa²⁴⁵. Oznacza to, że przy ocenianiu kwalifikacji osób mających kierować robotami budowlanymi lub wykonywać nadzór inwestorski przy zabytkach wpisanych do rejestru, kierować

243 Art. 37f i art. 37g u.o.z.o.z.

244 Dz. U. nr 93, poz. 1033, nieobowiązujące. W związku z tym rozporządzeniem zaprzestano wydawania zaświadczeń przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

245 Art. 37h u.o.z.o.z.

lub prowadzić badania archeologiczne nie uznaje się ich doświadczenia zawodowego zdobytego za granicą.

Na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁴⁶ uznaje się kwalifikacje zawodowe do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych nabyte w:

- innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- Konfederacji Szwajcarskiej.

Tryb i zasady postępowania w sprawach o uznanie takiego wykształcenia i praktyki w zawodach związanych z konserwacją zabytków uregulowano w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 marca 2016 roku w sprawie uznawania praktyki zawodowej do wykonywania zawodów konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomych, konserwatora zabytkowej zieleni oraz archeologa²⁴⁷, a także w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 grudnia 2016 roku w sprawie stażu adaptacyjnego oraz testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomych, konserwatora zabytkowej zieleni i archeologa²⁴⁸.

Jeżeli polski konserwator zabytków lub archeolog zamierza pracować w wymienionych państwach, to na mocy wspomnianej ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku powinien uzyskać zaświadczenie od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego potwierdzające

246 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 334.

247 Dz. U. poz. 414.

248 Dz. U. poz. 2056.

posiadanie odpowiednich kwalifikacji, a także zaświadczenie od marszałka województwa o działalności wykonywanej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o nabytym doświadczeniu zawodowym²⁴⁹.

Kadry wykwalifikowanych specjalistów w Polsce uzupełniają technicy renowacji elementów architektury, kształceni w szkołach średnich na podstawie programowej określonej w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 roku w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach²⁵⁰. Osoby te nie mogą kierować pracami przy obiektach zabytkowych, ale mogą je wykonywać pod kierownictwem osób posiadających odpowiednie, wymienione wyżej kwalifikacje.

249 Art. 9 i 10 ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

250 Dz. U. poz. 184.

13

**Jakie przepisy prawa
budowlanego dotyczą robót
budowlanych przy zabytkach**

Z uwagi na to, że w zabytkowych obiektach wykonuje się również roboty budowlane, warto prześledzić przepisy ustawy – Prawo budowlane w zakresie dotyczącym obiektów zabytkowych. Część z tych przepisów jest spójna z ustaleniami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a niektóre z nich tych ustaleń nie respektują.

Przed wszystkim w prawie budowlanym określono, że roboty budowlane, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę ani dokonania zgłoszenia, a wykonywane:

1. przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków – wymagają pozwolenia na budowę,
2. na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – wymagają dokonania zgłoszenia²⁵¹.

Wyjątkiem od tych zasad jest budowa i przebudowa przenośnych wolno stojących masztów antenowych, w przypadku gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot wymieniony w ustawie z dnia 16 lipca 2004 roku – Prawo telekomunikacyjne. Nie zwalnia to jednak inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W przypadku gdy wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza inne przepisy, np. przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw²⁵². Podobny sprzeciw dotyczy zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, która może m.in. pogorszyć stan zachowania zabytków²⁵³. Jeżeli zaistnieje prawdopodobieństwo spowodowania pogorszenia stanu zachowania zabytków, to wówczas organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć, w drodze

251 Art. 29 ust. 7, art. 31 ust. 1b p.b.

252 Art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b.

253 Art. 71 ust. 5 pkt 3b p.b.

decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia²⁵⁴.

Z kolei przepisy tej ustawy stwierdzające, że:

- decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydana po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów;
- do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami i innymi dokumentami, wymaganymi przepisami szczególnymi;
- do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy dołączyć, w zależności od potrzeb, pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane przepisami szczególnymi;
- prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków²⁵⁵

– rozstrzygają o pierwszeństwie pozwolenia wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przed pozwoleniem organu administracji architektoniczno-budowlanej lub przyjęciem przez niego zgłoszenia.

Ponadto w omawianych przepisach podkreślono, że wydanie pozwolenia na rozbiórkę obiektu wpisanego do rejestru będzie możliwe dopiero po skreśleniu go z tego rejestru, co w pełni odpowiada ustaleniom ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁵⁶.

254 Art. 30 ust. 7 pkt 2 p.b.

255 Art. 30b ust. 3 pkt 5, art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 2 pkt 1, art. 39 ust. 1, art. 71 ust. 2 pkt 6 p.b.

256 Art. 39 ust. 2 p.b.

Zasady ochrony zabytków uwzględnia również wspomniany wcześniej przepis prawa budowlanego dotyczący istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku takiego odstąpienia konieczna jest zmiana pozwolenia na budowę. Jeżeli jednak odstąpienie dotyczy obiektu wpisanego do rejestru zabytków, a wojewódzki konserwator zabytków je uzgodnił, to pozwolenie na budowę pozostaje bez zmian²⁵⁷. W tym przypadku „uzgodnienie” oznacza jednak zmianę pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Jak już wcześniej wspomniałam, w prawie budowlanym znajduje się przepis, który traktuje szczególnie obiekty budowlane i obszary ujęte w gminnej ewidencji zabytków²⁵⁸. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę dla tych zabytków wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Taką treść przepisu wprowadzono w 2010 roku na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W poprzedniej wersji prawa budowlanego omawiany przepis brzmiał:

W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [podkreślenie – M. G.], pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Moim zdaniem, obecna treść wspomnianego przepisu narusza generalną zasadę ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którą kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków, ograniczające w znacznym stopniu prawo do swobodnego dysponowania własnością, mogą dotyczyć zabytków

257 Art. 36a ust. 1, ust. 5 pkt 6, art. 36a ust. 5b p.b.

258 Art. 39 ust. 3 p.b.

objętych ochroną prawną lub rozpoczętym postępowaniem w tym zakresie. Tutaj nastąpił wyłom od tej zasady poprzez nałożenie na wojewódzkiego konserwatora zabytków obowiązku zajęcia stanowiska w sprawie pozwolenia na budowę dla obiektu zabytkowego, nieobjętego żadną z form ustawowej ochrony prawnej.

Dwa przepisy prawa budowlanego dotyczące kompetencji organu nadzoru budowlanego do wydania nakazów:

- usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości we wszystkich obiektach budowlanych, nawet zabytkowych,
- rozbiórki budynków, z wyjątkiem wpisanych do rejestru zabytków²⁵⁹,

zostały przywołane w rozdziale dotyczącym ewidencji zabytków. Należy tutaj dodać, że drugi z tych przepisów przewiduje, w przypadku zabytków objętych ochroną na podstawie planu miejscowego, konieczność uzgodnienia decyzji o rozbiórce z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Takie ograniczenie oznacza, że na niewpisanych do rejestru zabytków i nieobjętych ustaleniami planu miejscowego fragmentach pomników historii i parków kulturowych, które też są formami ustawowej ochrony prawnej zabytków, organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki budynku bez uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

259 Art. 66 i 67 p.b.

14

**Jakie są kompetencje
organów ochrony zabytków
wynikające z innych ustaw**

14.1. Ustawy o inwestycjach szczególnych

Oprócz zadań omówionych powyżej wojewódzki konserwator zabytków ma również kompetencje do zajmowania stanowiska w zakresie innych zagadnień. Kompetencje te określone są w odpowiednich ustawach. Wśród nich znajduje się, omówione wcześniej, opiniowanie niektórych inwestycji w postępowaniach zakończonych decyzjami, które stanowią formy ochrony prawnej zabytków. Dotyczy to następujących inwestycji:

- a. drogowej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;
- b. lokalizacji linii kolejowej na podstawie ustawy o transporcie kolejowym;
- c. w zakresie lotniska użytku publicznego na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

Ponadto wojewódzki konserwator zabytków opiniuje inwestycję na podstawie wspomnianej wcześniej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

Wszystkie opinie zastępują pozwolenia. Dla inwestycji dotyczących dróg publicznych, linii kolejowej i lotniska użytku publicznego termin wydania opinii wynosi 30 dni, natomiast w przypadku budowy przeciwpowodziowej termin ustalono na 14 dni.

14.2. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Innym wyjątkiem od wspomnianej zasady wydawania pozwoleń przez wojewódzkiego konserwatora zabytków dla obiektów i obszarów wpisanych do rejestru jest przepis art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazujący, że użycie terenu cmentarnego na inny cel jest dopuszczalne pod warunkiem zachowania znajdujących się na jego terenie zabytków, które mogą być przeniesione w inne miejsce po

uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jak wynika z przywołanego przepisu, wyjątek dotyczy tutaj wydawania pozwoleń przez organ ochrony zabytków nie tylko dla terenów wpisanych do rejestru zabytków, lecz także dla terenów niewpisanych do tego rejestru.

14.3. Ustawa o lasach

W ustawie o lasach ustalono, że gospodarka leśna w lasach wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, na terenie których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków, prowadzona jest w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, z uwzględnieniem przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁶⁰. W przypadku tej ustawy mamy do czynienia z uzgodnieniem działań realizowanych w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru, ale „uzgodnienie” oznacza tutaj zajęcie stanowiska poza trybem administracyjnym, ponieważ gospodarka leśna nie jest prowadzona w trybie postępowania administracyjnego²⁶¹.

14.4. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Inaczej niż w podanych wyżej przykładach uregulowano tryb zajmowania stanowiska przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych. Na mocy ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁶², w stosunku do gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne, wojewódzki konserwator zabytków może określić, w drodze decyzji, zakres i sposób ich eksploatacji. W tym przypadku kompetencje organu ochrony zabytków dotyczą wszystkich zabytków archeologicznych bez względu na to, czy są one objęte ustawową ochroną prawną.

260 Art. 7 ust. 3.

261 Art. 6 ust. 1 pkt 1 u.l. zawiera definicję gospodarki leśnej.

262 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 82; art. 34.

14.5. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Na mocy wymienianej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wojewódzki konserwator zabytków ma wpływ na kształt uchwały rady gminy ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane²⁶³. Stosownie do treści art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w wyżej wymienionej uchwale uwzględnia się w szczególności:

- a. ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- b. ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wyżej wymienione, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- c. wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Uchwałę uzgadnia wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w terminie jednego miesiąca.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono również inny obowiązek dla wojewódzkiego konserwatora zabytków polegający na opiniowaniu projektu audytu krajobrazowego uchwalanego przez sejmik województwa. Termin wydania takiej opinii wynosi 30 dni²⁶⁴. W audycie wskazuje się lokalizację i granice parków kulturowych, obiektów na Liście Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz zagrożenia, rekomendacje i wnioski dla wartości krajobrazów na wyżej wymienionych terenach i w obiektach.

263 Art. 37 a i 37b u.p.z.p.

264 Art. 38b ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

14.6. Ustawa o ochronie przyrody

Oprócz wydawania pozwoleń na usunięcie drzew lub krzewów w ustawie o ochronie przyrody ustalono inne kompetencje dla wojewódzkiego konserwatora zabytków, na mocy których organ ten opiniuje:

- a. projekt planu ochrony parku krajobrazowego, uchwalany przez sejmik województwa, zawierający m.in. wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym²⁶⁵;
- b. projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie wyznaczenia strefy ochrony krajobrazu i określenia wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym²⁶⁶.

14.7. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

W kolejnej ustawie jest mowa również o uzgodnieniu dokonywanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z przepisami art. 7 ust. 14 pkt 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁶⁷ wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej złożony przez inwestora do właściwej miejscowo rady gminy. Wniosek powinien być uzgodniony, w terminie 21 dni, w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ujętych w gminnej ewidencji zabytków, a także w posiadanym przez gminę wykazie zabytków przeznaczonych do ujęcia w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. Uzgodnienie odbywa się poza trybem postępowania administracyjnego, w formie zwykłego pisma.

265 Art. 19 ust. 6b u.o.p.

266 Art. 23a ust. 4 u.o.p.

267 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 195.

15

Jak przebiega kontrola zabytku

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziano możliwość prowadzenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków i jego pracowników, a także, wyjątkowo, przez Generalnego Konserwatora Zabytków, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy²⁶⁸. Jednakże procedura wykonywania tej kontroli opisana jest niekonsekwentnie. W art. 38 ust. 3 wymieniono czynności, do których uprawnione są osoby kontrolujące. Jest to katalog zamknięty, co oznacza, że można prowadzić tylko działania w nim wymienione. Jest on jednak nieuporządkowany, ponieważ część uprawnień odnosi się do wszystkich zabytków, a część – tylko do określonej grupy. I tak wojewódzki konserwator zabytków w trakcie kontroli może wejść na nieruchomości, na której znajduje się zagrożony zabytek, także **nieobjęty ustawową ochroną prawną**, ale jego uprawnienie do oceniania stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia dotyczy tylko zabytków **wpisanych do rejestru oraz znajdujących się w muzeach, bibliotekach, w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego, bez zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa**²⁶⁹. Z kolei następny przepis, mówiący o możliwości wydania zaleceń pokontrolnych „w przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania” rozszerza te uprawnienia na wszystkie zabytki²⁷⁰. Natomiast przepis przewidujący możliwość wydania odpowiednich decyzji odnosi się do zabytku wpisanego do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa (ale tylko w sprawach wstrzymania określonych działań i czasowego zajęcia) oraz do zabytku niewpisanego do rejestru lub na Listę Skarbów Dziedzictwa, ale spełniającego warunki do objęcia go taką ochroną²⁷¹ (nakaz na podstawie art. 46 ustawy). Nasuwa się zatem pytanie, jak organ ochrony zabytków może ustalić, czy zabytki niewpisane do rejestru lub na Listę Skarbów Dziedzictwa, a także pozostające poza muzeami, bibliotekami i zbiorami są w nieodpowiednim stanie albo spełniają warunki do objęcia ich wymienionymi formami

268 Art. 38-42 u.o.z.o.z.

269 Art. 38 ust.3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.

270 Art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z.

271 Art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z.

ochrony prawnej, skoro nie ma prawa przeprowadzić najważniejszej czynności kontrolnej, jaką jest ocena ich stanu zachowania?

Wydawałoby się, że te pozornie drobne nieścisłości w przepisach prawa nie mają znaczenia, są jednak bardzo istotne dla właścicieli i posiadaczy zabytków niewpisanych do rejestru lub na Liście Skarbów Dziedzictwa, którzy mają prawo wiedzieć, czy i na jakiej podstawie prawnej organ ochrony zabytków może prowadzić czynności kontrolne w odniesieniu do ich zabytków, a tym samym – ograniczać ich prawo do swobodnego dysponowania swoją własnością. Z moich doświadczeń zawodowych wynika, że właściciele zabytków nieobjętych żadną z ustawowych form ochrony prawnej najczęściej sprzeciwiają się prowadzeniu kontroli ich obiektów i żądają wskazania podstawy prawnej do tych czynności.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że niezbędne jest pilne uporządkowanie omawianych przepisów w zakresie precyzyjnego i konsekwentnego określenia grupy zabytków podlegających kontroli organu ochrony zabytków.

W trakcie kontroli wojewódzki konserwator zabytków ma także prawo do sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzonej dokumentacją. Ważnym uprawnieniem kontrolerów jest również możliwość dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami prawa budowlanego. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie określa częstotliwości przeprowadzania kontroli, z wyjątkiem zabytków na Liście Skarbów Dziedzictwa, które muszą być kontrolowane przynajmniej raz na dwa lata.

Kontrola nie jest postępowaniem administracyjnym, są to jednak czynności urzędowe, które powinny się odbywać z udziałem właściciela lub posiadacza zabytku. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół, którego jeden egzemplarz doręcza się osobie kontrolowanej. Osoba ta może odmówić podpisania protokołu i przedstawić pisemne uwagi w terminie siedmiu dni. Jak

wskazano powyżej, na podstawie ustaleń z kontroli wojewódzki konserwator zabytków wydaje zalecenia pokontrolne dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie, o ile nie ma uzasadnienia do wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku. Osoba kontrolowana ma prawo do złożenia swoich zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych oraz dodatkowych wyjaśnień w terminie 14 dni, a wojewódzki konserwator zabytków może swoje zalecenia zmienić lub odmówić ich zmiany.

16

Jakie nakazy może wydać organ ochrony zabytków

16.1. Nakaz wstrzymania prac przy zabytku

Jak już wspomniano powyżej, wojewódzki konserwator zabytków może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać odpowiedni nakaz.

Jednym z nich jest decyzja wstrzymująca wykonywane bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków pozwolenia:

- a. prace konserwatorskie, restauratorskie, badania konserwatorskie lub architektoniczne;
- b. roboty budowlane przy zabytku lub w jego otoczeniu;
- c. badania archeologiczne;
- d. inne działania przy zabytku.

Podobne postępowanie może wszcząć również minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w odniesieniu do zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa w następujących przypadkach:

- a. wykonywanie samowolnie prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich;
- b. trwałe przeniesienie zabytku z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza;
- c. zmiana przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z niego;
- d. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku²⁷².

Innym nakazem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest decyzja o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru, jeżeli zachodzą okoliczności do dokonania takiego wpisu. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

272 Art. 43 ust. 1–3 u.o.z.o.z.

może również wydać taką decyzję w odniesieniu do zabytku, który kwalifikuje się do wpisania na Listę Skarbów Dziedzictwa²⁷³.

16.2. Nakazy dotyczące usunięcia skutków samowolnych działań przy zabytku

Po wstrzymaniu opisanych powyżej czynności wojewódzki konserwator zabytków ma prawo, w terminie dwóch miesięcy, wydać następujące decyzje:

1. nakaz przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu albo
2. zobowiązanie do uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonanie wstrzymanych działań, albo
3. zobowiązanie do podjęcia czynności w celu doprowadzenia wykonywanych działań do zgodności z zakresem i warunkami pozwolenia, albo
4. zakaz prowadzenia wstrzymanych działań.

W przypadku zrealizowania nakazu wymienionego w pkt 3 wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję pozwalającą na wznowienie wstrzymanych działań²⁷⁴.

Podobne kompetencje ma minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który po wstrzymaniu prac przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa może wydać następujące decyzje:

1. nakaz przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu albo
2. nałożenie obowiązku podjęcia określonych czynności w celu doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu, albo
3. zakaz dalszego prowadzenia wstrzymanych działań²⁷⁵.

273 Art. 46 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z.

274 Art. 44 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z.

275 Art. 44 ust. 3a u.o.z.o.z.



Jeżeli wojewódzki konserwator zabytków stwierdzi, że w zabytku wykonano bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków pozwolenia czynności wymagające uzyskania tego pozwolenia, z wyjątkiem zmiany przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z niego, może wydać następujące decyzje:

1. nakaz przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu;
2. nakaz doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób²⁷⁶.

Łańcut, Rynek 32, zabytkowa poczta-zajazd. Elewację przesłaniają liczne reklamy.

Fot. Małgorzata Gmiter, 2015 r.

276 Art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z.

Jeżeli przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa wykonano bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków pozwolenia:

1. prace konserwatorskie, restauratorskie, badania konserwatorskie;
2. trwałe przeniesienie zabytku;
3. zmianę jego przeznaczenia lub sposobu korzystania z niego;

lub podjęto inne czynności, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu tego zabytku, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać takie same decyzje jak wojewódzki konserwator zabytków²⁷⁷.

Wszystkie wyżej wymienione nakazy powinny określać terminy ich wykonania.

W omawianych przepisach dotyczących wydawania decyzji nakazujących przywrócenie zabytku do poprzedniego lub do jak najlepszego stanu nie określono wyraźnie adresatów tych decyzji, niemniej jednak w art. 44 ust. 4 ustawy ustalono, że osoba, która dopuściła się naruszenia przepisów o zabytkach lub naruszyła zakres i warunki określone w pozwoleniu, jest zobowiązana na swój koszt wykonać czynności nakazane w decyzji, co należy interpretować jako kierowanie nakazów do sprawców samowoli. Natomiast jeżeli zabytek należy obecnie do innego właściciela niż sprawca samowoli, to nakaz nie może być skutecznie wydany. Uważam jednak, że wyżej wymienione przepisy w odniesieniu do adresatów nakazów powinny być doprecyzowane w sposób niebudzący wątpliwości.

277 Art. 45 ust. 2 u.o.z.o.z.

16.3. Nakaz wykonania zabezpieczających prac konserwatorskich lub robót budowlanych

Wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą właścicielowi lub posiadaczowi zabytku przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Jeżeli podobne okoliczności będą dotyczyły zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, to minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać nakaz przeprowadzenia prac konserwatorskich przy tym obiekcie²⁷⁸. Uważam jednak, że określony w tym przepisie zakres nakazu jest niewystarczający, ponieważ, jak wyjaśniono w rozdziale dotyczącym przygotowania dokumentacji konserwatorskiej, prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku powinny być poprzedzone odpowiednim rozpoznaniem jego stanu zachowania. Obecna treść omawianego przepisu nie daje organowi ochrony zabytków podstaw do nakazania właścicielowi lub posiadaczowi zabytku wykonania wspomnianej dokumentacji, co oznacza, że zakres nakazu powinien być ustalony na podstawie odpowiedniej dokumentacji opracowanej przez organ wydający taki nakaz. Natomiast z uwagi na konieczność uzyskania dodatkowo pozwolenia na budowę na podstawie prawa budowlanego, w przypadku nakazanych robót budowlanych, właściciel lub posiadacz zabytku i tak będzie zobowiązany wykonać projekt budowlany przed wykonaniem nakazu. W odniesieniu do omawianej procedury nasuwa się pytanie, czy w związku z treścią art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym prowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, przed wykonaniem nakazu konieczne będzie jeszcze uzyskanie wyżej wymienionego pozwolenia? Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie rozstrzygają jednoznacznie tej kwestii, ale z treści art. 49 ust. 2 tego aktu wynika, że takie pozwolenie nie będzie potrzebne:

278 Art. 49 ust. 1 i 1a u.o.z.o.z.

wykonanie decyzji nakazującej przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

W takim przypadku nie będzie miał zastosowania art. 39 ust. 1 prawa budowlanego, zgodnie z którym prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Na zakończenie opisu uprawnień organów ochrony zabytków do sprawowania nadzoru nad stanem zachowania zabytków trzeba wymienić szczególne uprawnienia przysługujące ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który może uchylić lub zmienić pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeżeli uzna, że realizacja działań będących przedmiotem tego pozwolenia spowoduje:

1. uszczerbek dla wartości zabytku;
2. uszkodzenie lub zniszczenie zabytku;
3. niewłaściwe korzystanie z zabytku.

Postępowanie w takiej sprawie nie może być wszczęte po upływie dwóch lat od dnia, w którym pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków stało się ostateczne. Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo uchylenia lub zmiany tego pozwolenia, to minister może wstrzymać jego wykonanie odpowiednim postanowieniem na okres trzech miesięcy od dnia doręczenia postanowienia.

17

**Jak przebiega egzekucja
administracyjna
wydanych nakazów**

Jeżeli właściciel lub posiadacz zabytku nie realizuje nałożonych na niego obowiązków, to wojewódzki konserwator zabytków ma możliwość przymuszenia go do wykonania nakazu poprzez zastosowanie egzekucji administracyjnej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁷⁹.

Egzekucji administracyjnej podlegają m.in. obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, wynikające m.in. z decyzji lub postanowień właściwych organów²⁸⁰. Dotyczy to wyżej opisanych nakazów konserwatorskich.

Organem egzekucyjnym w tych sprawach mogą być:

- a. właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie m.in. zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej, a zatem – w przypadku obiektów zabytkowych – powiatowy, gminny i miejski konserwator zabytków;
- b. kierownik wojewódzkiej służby w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień, a zatem w przypadku obiektów zabytkowych – wojewódzki konserwator zabytków²⁸¹.

Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego osoba zobowiązana musi otrzymać pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku, z zagrożeniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne można wszcząć po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia na podstawie tytułu wykonawczego przygotowanego według wzoru ustalonego w przepisach prawa²⁸². W przypadku nakazów organu ochrony zabytków jako środek egzekucyjny stosuje się grzywnę w celu

279 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.

280 Art. 2 § 1 pkt 10 i art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.).

281 Art. 20 § 1 u.p.e.a.

282 Art. 15 § 1 i art. 26 § 1 u.p.e.a.

przymuszenia. Grzywnę można nakładać na osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Można ją nakładać kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – 50 000 zł. Grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – 200 000 zł²⁸³. W postanowieniu o nałożeniu grzywny należy wezwać zobowiązanego nie tylko do uiszczenia tej należności, lecz także do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym. Należy też zastrzec nakładanie dalszych grzywien w tej samej lub wyższej kwocie aż do ustawowo określonej wysokości. Grzywna nie stanowi opłaty za legalizację samowolnie wykonanych działań lub kary za brak wywiązywania się z innych obowiązków, ale jest sposobem nakłonienia osoby nią obciążonej do wykonania nakazu.

18

Jakie są warunki wykonania zastępczego robót budowlanych

W przypadku niemożności wyegzekwowania od właściciela lub posiadacza zabytku obowiązku wykonania prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wojewódzki konserwator zabytków może zdecydować o wykonaniu zastępczym, co wynika z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸⁴. Dodatkowo trzeba wspomnieć, że ogólny tryb wykonania zastępczego opisano także w omawianej ustawie o egzekucji administracyjnej, niemniej jednak zachodzi wątpliwość co do możliwości jego zastosowania do robót w obiektach zabytkowych. Z treści tej ustawy wynika bowiem, że w postanowieniu o nałożeniu grzywny można zastrzec wykonanie zastępcze w przypadku obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego lub z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy²⁸⁵. Takie sformułowanie sugeruje, że wykonanie zastępcze w trybie ustawy może być przeprowadzone tylko dla tych dwóch rodzajów obowiązków. Potwierdza to treść następujących przepisów mówiących o dokumentacji, materiałach, środkach przewozowych i robotach.

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w przypadku podjęcia zamiaru wykonania zastępczego prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję określającą: wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu tego wykonania, zakres prac lub robót oraz termin wymagalności wierzytelności. Wierzytelność Skarbu Państwa powinna być zabezpieczona hipoteką przymusową na nieruchomości, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie wydanej przez niego decyzji. W przypadku braku księgi wieczystej należy złożyć wniosek i decyzję do zbioru dokumentów. Wierzytelność może być umorzona w całości, w części lub rozłożona na raty na mocy decyzji wojewody działającego w porozumieniu z Generalnym Konserwatorem Zabytków.

284 Art. 49 ust. 3–7 u.o.z.o.z.

285 Art. 122 § 2 pkt 2 u.p.e.a.

19

Na czym polega czasowe zajęcie zabytku

W celu uchronienia zabytku, wpisanego do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, przed zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem za granicę w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziano możliwość czasowego zajęcia takiego obiektu²⁸⁶. W przypadku zabytku ruchomego wojewódzki konserwator zabytków może wydać, a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w odniesieniu do zabytków na Liście Skarbów Dziedzictwa) powinien wydać decyzję o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do momentu usunięcia zagrożenia. Zajęty zabytek ruchomy przekazuje się do muzeum, archiwum lub do biblioteki. Natomiast zabytek nieruchomy może zostać zabezpieczony na mocy decyzji starosty, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Do zajęcia zabytku nieruchomego stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przewidują, że starosta może udzielić zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w sytuacji zaistnienia siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Okres czasowego zajęcia nie może być dłuższy niż sześć miesięcy. W tym czasie wojewódzki konserwator zabytków powinien zlecić przeprowadzenie robót zabezpieczających zabytek. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na brak spójności pomiędzy opisaną powyżej potrzebą zabezpieczenia zabytku przed zniszczeniem a przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiącym, że po upływie okresu zajęcia nieruchomości podmiot, który ją zajął, musi doprowadzić nieruchomość do stanu poprzedniego. Nie można bowiem przyjąć, że działania podjęte przez organ ochrony zabytków w celu usunięcia zagrożenia dla zabytku będą całkowicie odwracalne.

Kolejny przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że jeżeli w wyniku czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty nie będzie mógł z niej korzystać w sposób dotychczasowy, może zażądać nabycia nieruchomości od podmiotu, który ją zajął²⁸⁷. Taka sytuacja może mieć miejsce

286 Art. 50 ust. 1–3 u.o.z.o.z.

287 Art. 126 ust. 3 u.g.n.

NA CZYM POLEGA CZASOWE ZAJĘCIE ZABYTKU

w przypadku dokonanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w trakcie czasowego zajęcia, zmiany sposobu użytkowania zabytku nieruchomego, w celu uchronienia go przed zniszczeniem lub uszkodzeniem. Wojewódzki konserwator zabytków powinien wówczas rozważyć możliwość wyłączenia zabytku.

20

**Jak przebiega proces
przejęcia zabytku na
własność Skarbu Państwa**

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidują również możliwość przejmowania zabytków na własność Skarbu Państwa lub gminy, jeżeli nie można usunąć zagrożenia dla nich²⁸⁸. Zabytek ruchomy wpisany do rejestru zostaje przejęty, na mocy decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym jego wartości rynkowej, a zabytek wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty, decyzją ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele kultury, również za odpowiednim odszkodowaniem. Natomiast zabytek nieruchomy wpisany do rejestru, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może być wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tutaj znowu konieczne jest przedstawienie odpowiedniej treści tej ustawy²⁸⁹. Określona w niej procedura wywłaszczania nieruchomości dotyczy terenów przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dotyczy nieruchomości, dla których wydano decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wynika z tego, że jeżeli zagrożony zabytek będzie położony na terenie przeznaczonym w planie miejscowym na inne cele niż publiczne, to starosta nie będzie miał podstaw do wszczęcia odpowiedniego postępowania. Natomiast w sytuacji braku planu miejscowego organ ochrony zabytków może uzyskać decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ponieważ stosownie do art. 6 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami celem publicznym jest m.in. opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należy przy tym udowodnić spełnienie warunku przepisu art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte

288 Art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.

289 Art. 112, 113, 115 u.g.n.

w drodze umowy. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami nieruchomość można wywłaszczyć, poza Skarbem Państwa, na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, natomiast w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oprócz Skarbu Państwa wymieniono tylko gminę. Oznacza to, że dla wywłaszczenia zabytku nieruchomego znacznie korzystniejsze jest uregulowanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ponieważ daje większe możliwości znalezienia nowego opiekuna zabytku. Należałoby zatem rozważyć możliwość zmiany odpowiedniego przepisu w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, analogicznie do treści wspomnianego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta ma obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, a w decyzji kończącej postępowanie powinien m.in. ustalić wysokość odszkodowania. Z uwagi na interes społeczny, jakim jest potrzeba ochrony wywłaszczanego zabytku, starosta może wydać decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli zwłoka w jej zajęciu uniemożliwiłaby realizację celu publicznego.

21

Jakie przepisy karne dotyczą działań przy zabytkach

Naruszanie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zagrożone jest karami dwojakiego rodzaju – administracyjnymi karami pieniężnymi i karami w prawie karnym.

21.1. Administracyjne kary pieniężne

O administracyjnych karach pieniężnych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wspomniano już przy omawianiu wojewódzkiej ewidencji zabytków. Kary te dotyczą następujących przewinień²⁹⁰:

1. Niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o następujących zdarzeniach dotyczących zabytku wpisanego do rejestru, na Listę Skarbów Dziedzictwa lub znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków:
 - a. uszkodzenie, zniszczenie, zaginięcie lub kradzież zabytku – w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
 - b. zagrożenie dla zabytku – w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
 - c. zmiana miejsca przechowania zabytku ruchomego – w terminie 1 miesiąca od dnia nastąpienia zmiany;
 - d. zmiana dotycząca stanu prawnego zabytku – w terminie 1 miesiąca od dnia jej wystąpienia lub powzięcia o niej wiadomości

– zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł.
2. Niepowiadomienie właściwego organu, w terminie 14 dni, o przywiezieniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zabytku objętego wcześniejszym pozwoleniem na czasowy wywóz za granicę zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł.
3. Uniemożliwianie lub utrudnianie organowi ochrony zabytków dostępu do zabytku zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł.

290 Art. 107a–107e u.o.z.o.z.

4. Wykonywanie prac, badań i robót budowlanych bez pozwolenia organu ochrony zabytków lub wykonywanie ich niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu **zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 500 000 zł.**
5. Niewykonywanie zaleceń pokontrolnych **zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 50 000 zł.**

Karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o jej nałożeniu stała się ostateczna.

Do całości problematyki kar pieniężnych odnoszą się przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego²⁹¹. Kary te nakłada wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zakończonego odpowiednią decyzją. W trakcie postępowania organ wymierzający karę powinien uwzględnić następujące okoliczności²⁹²:

1. wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego, lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
2. częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
3. uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo lub wykroczenie;
4. stopień przyczynienia się strony karanej do powstania naruszenia prawa;
5. działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
6. wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;

291 Art.107g u.o.z.o.z.

292 Art. 189b, art. 189d k.p.a.

7. w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony karanej.

W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, nie nakłada się kary.

Jeżeli zachodzą następujące okoliczności²⁹³:

1. waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa, lub
2. za to samo zachowanie strona została ukarana administracyjną karą pieniężną przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie, lub prawomocnie skazana za przestępstwo i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona obecna kara,

organ wydaje decyzję w sprawie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu.

W innych przypadkach, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ wydaje postanowienie, w którym może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

1. usunięcie naruszenia prawa lub
2. powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Jeżeli strona przedstawiła dowody potwierdzające wykonanie postanowienia, to organ odstępuje od nałożenia kary i poprzestaje na pouczeniu. Nie można nałożyć kary, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa lub wystąpienia jego skutków. W uzasadnionych przypadkach, na wniosek strony, organ może zastosować następujące ulgi²⁹⁴:

293 Art. 189f k.p.a.

294 Art. 189 g, art. 189k k.p.a.

1. odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej, w tym kary zaległej, lub rozłożenie jej na raty;
2. umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
3. umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

21.2. Kary za przestępstwa i wykroczenia

Oprócz administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziane zostały kary aresztu, ograniczenia lub pozbawienia wolności oraz kary grzywny. Ich wymiary i wysokości wymieniono szczegółowo w odniesieniu do przestępstw wymienionych w art. 108, 108a, 109, 109a–109e.

W niektórych przypadkach sąd może także orzec na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku lub jego uszkodzenia, a także w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia. Ponadto sąd może orzec nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia lub w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia. Istnieje też możliwość orzeczenia przez sąd przypadku dobra kultury lub zabytku, a także przypadku narzędzi i przedmiotów, które służyły do popełnienia wykroczenia lub były do tego przeznaczone, i przypadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia. Sąd może również orzec obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty równowartości wyrządzonej szkody.

Kary dotyczą następujących przestępstw i wykroczeń²⁹⁵:

1. niszczenie lub uszkodzenie zabytku;
2. wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dóbr kultury określonych w odpowiednich przepisach Unii

295 Art. 108, 108a, 109, 109a–109e, 110–112, 115, 116, 116b, 118, 119a u.o.z.o.z.

Europejskiej, wywiezionych z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, w którym to dobro powstało lub zostało odkryte;

3. wywóz zabytku za granicę bez pozwolenia albo brak jego przywiezienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie ważności czasowego pozwolenia na wywóz, a także w innych terminach, obowiązujących w przypadku odmowy wydania kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz za granicę lub pozostawienia wniosku o wydanie takiego pozwolenia bez rozpatrzenia;
4. podrabianie lub przerabianie zabytku w celu użycia go w obrocie zabytkami;
5. zbywanie rzeczy ruchomej jako zabytku ruchomego albo zbywanie zabytku jako innego zabytku, wiedząc, że są one podrobione lub przerobione;
6. poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (ten przepis powinien stracić moc 30 kwietnia 2025 roku);
7. poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzenia elektronicznego lub technicznego na terenach, gdzie jest to zabronione, oraz poszukiwanie takich zabytków na polskich obszarach morskich bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia (powinien wejść w życie 1 maja 1925 roku);
8. poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzenia elektronicznego lub technicznego bez dokonania odpowiedniego zgłoszenia (powinien wejść w życie 1 maja 2025 roku);
9. niezabezpieczenie zabytku przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą;
10. naruszanie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego;
11. niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo dyrektora urzędu morskiego o przypadkowym odkryciu przedmiotu będącego przypuszczalnie zabytkiem lub zabytkiem

- archeologicznym, a także niezabezpieczenie tego przedmiotu i miejsca jego odkrycia;
12. niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o znalezieniu lub pozyskaniu w wyniku poszukiwań przedmiotu będącego przypuszczalnie zabytkiem archeologicznym lub innym zabytkiem ruchomym, a także niezabezpieczenie tego przedmiotu i miejsca jego odkrycia (powinien wejść w życie 1 maja 2025 roku);
 13. niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o znalezieniu lub pozyskaniu na obszarze nie większym niż 100 m² co najmniej trzech przedmiotów będących przypuszczalnie zabytkami archeologicznymi lub niewstrzymanie poszukiwań do czasu przeprowadzenia odpowiednich czynności (powinien wejść w życie 1 maja 2025 roku);
 14. umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i napisów;
 15. uchylanie się od prowadzenia przez podmiot gospodarczy, wyspecjalizowany w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, księgi ewidencyjnej zabytków przyjętych lub oferowanych do zbycia albo prowadzenie jej w sposób nierzetelny lub niezgodny z prawdą.

21.3. Przepisy karne w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁹⁶

Przepisy tej ustawy mogą mieć również zastosowanie do zabytków.

1. Przesłępstwa przeciwko środowisku mogą dotyczyć zespołów zabytkowej zieleni. Należą do nich:
 - a. powodowanie zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach;
 - b. niszczenie albo uszkodzanie roślin lub zwierząt wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną²⁹⁷;

296 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17.

297 Art. 181 § 1 i § 2 Kodeksu karnego (dalej: k.k.).

- c. niszczenie, poważne uszkodzanie lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu i powodowanie istotnych szkód²⁹⁸.
2. Przepęstwa przeciwko mieniu mogą dotyczyć zabytków ruchomych. Należy do nich:
 - a. uszkodzanie lub czynienie niezdatnej do użyciu cudzej rzeczy, w tym dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury²⁹⁹.

21.4. Administracyjne kary pieniężne za niszczenie drzew i krzewów

Do obiektów zabytkowych mają zastosowanie również przepisy karne zawarte w ustawie o ochronie przyrody³⁰⁰. Są to administracyjne kary pieniężne za następujące czyny:

1. usuwanie drzew lub krzewów bez zezwolenia lub bez zgody posiadacza nieruchomości;
2. niszczenie lub uszkodzenie drzew lub krzewów;
3. usuwanie drzew lub krzewów pomimo sprzeciwu organu;
4. usuwanie drzew lub krzewów bez zgłoszenia do organu.

Kary nakłada wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w odniesieniu do własności gminy – starosta, a w przypadku własności miasta na prawach powiatu – marszałek województwa.

298 Art. 187 k.k.

299 Art. 288 § 1 i § 2, art. 294 § 2 k.k.

300 Art. 88–90 u.o.p.

Bibliografia

Materiały archiwalne

Archiwum Państwowe w Warszawie, Zarząd Miejski, Wydział Planowania Miasta, Sekcja Planowania, Referat Gabarytów:

- Warszawa, Mokotowska 64, 7.1938 r., sygn. 4768;
- Warszawa, Mokotowska 57, 9.1938 r., sygn. 4702

Archiwum Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie, decyzje o wpisaniu do rejestru:

- decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków strefy ochrony konserwatorskiej Saskiej Kępy, nr rejestru 942 A;
- decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 30 września 1980 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków strefy ochrony konserwatorskiej (układ ulic i zabudowa) „Żoliborz Historyczny”, nr rejestru 994 A;
- decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 2 października 1981 r. w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta-ogrodu Podkowa Leśna, nr rejestru 1194 A.

Narodowe Archiwum Cyfrowe, zdjęcia:

- Widok Warszawy 1946 r., sygn. 3/13/0/-/23;
- Warszawa. Ulica Śmiała, sygn. 3/1/0/9/6864

Publikacje zwarte

Badania architektoniczne. Historia i perspektywy rozwoju,
red. Marian Arszyński, Maciej Prarat, Ulrich Shaaf, Bożena
Zimnowoda-Krajewska, Toruń 2015.

Brykowska Maria, *Metody pomiarów i badań zabytków architektury*, Warszawa 2003.

Gmiter Małgorzata, *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, wyd. II zm., Wrocław 2018.

Korpała Małgorzata, *Badania konserwatorskie w procesie rewolucji architektury*, Warszawa 2018.

Schemat dokumentacji konserwatorskiej zabytków ruchomych,
praca zbiorowa, BMOZ, seria B, t. XLV, Warszawa 1977.

- Tajchman Jan, *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury i budownictwa*, Toruń–Warszawa 2014.
- Vademecum konserwatora zabytków: Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury (edycja 2015)*, wybór i oprac. Bogusław Szmygin, Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS, Warszawa 2015.
- Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. Bogusław Szmygin, Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków ICOMOS, Politechnika Lubelska, Warszawa–Lublin 2008.
- Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce*, praca zbiorowa, red. Bogusław Szmygin, Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS, Warszawa 2015.
- Zalasińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Publikacje ciągłe

- Gardocka Teresa, Jagiełło Dariusz, *Zwłoki ludzkie w świetle polskiego prawa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 61, <https://doi.org/10.31648/sp.9220> [dostęp 28.03.2024 r.].
- Materiały źródłowe i archiwalne*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1.
- Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 1 Badania nieinwazyjne lądowe*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 17.
- Standardy prowadzenia badań archeologicznych. Cz. 2 Badania inwazyjne lądowe*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 18.
- Welc-Jędrzejewska Jolanta, Kulesza-Szerniewicz Ewa, Makowska Beata, Stieler Ewa, Jagielska Elżbieta, *Wnioski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Propozycja formy i zapisu wniosków. Stan prawny na dzień 30 sierpnia 2009 r.*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 4.

Witwicki Michał, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.

Witwicki Michał, *Strefy ochrony konserwatorskiej: cechy obszarów chronionych, wyznaczenie granic ochrony, podstawowe wytyczne konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków” 1985, nr 38/3–4 (150–151).

Wytyczne dotyczące ochrony zabytków techniki (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 22 marca 2019 r., DOZ.6521.15.2019.DJ), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19.

Wytyczne i zalecenia w zakresie stosowania podstawowych zasad konserwatorskich dotyczących zabytków (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 5 października 2018 r., DOZ-KiNK.6521.63.2018.MP), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19.

Wytyczne w zakresie stosowania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 19 stycznia 2018 r., DOZ-OAiK.6521.2.2018.MT), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19.

Zalecenia dla opracowania projektu gospodarki drzewostanem w parkach, ogrodach i innych formach projektowanej zieleni, wpisanych do rejestru zabytków (Pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z 6 marca 2019 r., DOZ.6521.14.2019.DJ), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19.

Strony internetowe

<https://kody.uzp.gov.pl/> [dostęp 28.03.2024 r.].

<https://nid.pl/dzialalnosc/gromadzenie-dokumentacji-rejestru-i-ewidencji/ewidencja-zabytkow/> [dostęp 9.01.2024 r.].

<https://nid.pl/pomniki-historii/> [dostęp 9.01.2024 r.].

<https://nid.pl/zasoby/zasoby-standardy-postepowania/> [dostęp 9.01.2024 r.].

Wykaz aktów prawnych

Konwencje międzynarodowe

Konwencje UNESCO

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, przyjęte na Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) i podpisane w Hadze 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212 z załącznikiem).

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, opracowana na Konferencji Generalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w Paryżu w dniach od 17 października do 21 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r. nr 32, poz. 190 i 191).

Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego przyjęta na Konferencji Generalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w Paryżu 2 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1303).

Konwencje Rady Europy

Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona przez państwa członkowskie Rady Europy w Grenadzie 3 października 1985 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 210).

Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (jako poprawiona i uzupełniona Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego podpisana w Londynie 6 maja 1969 r.) sporządzona przez państwa członkowskie Rady Europy i inne Państwa Strony Europejskiej Konwencji Kulturalnej w La Valetta 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. nr 120, poz. 564).

Europejska konwencja krajobrazowa przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy we Florencji 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98).

Akty prawa polskiego w układzie tematycznym

Administracja publiczna

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 609).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 566).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji
rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190).

Gospodarka nieruchomościami

- 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2092).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu
nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 589).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
(tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.).

Kodeksy

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania admini-
stracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
(tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17).

Kwalifikacje

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego
2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawo-
dach (Dz. U. poz. 184).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie uznawania praktyki zawodowej do wykonywania zawodów konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomości, konserwatora zabytkowej zieleni oraz archeologa (Dz. U. poz. 414).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie stażu adaptacyjnego oraz testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomości, konserwatora zabytkowej zieleni i archeologa (Dz. U. poz. 2056).

Ochrona zabytków

Decyzja nr 288/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego *Wytycznych w sprawie ochrony wojskowych nieruchomości zabytkowych*, zmieniona Decyzją nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2014 r. (Dz. Urz. MON z 2011 r. nr 16, poz. 225; Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 46).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac (Dz. U. nr 93, poz. 1033), nieobowiązujące.

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. nr 30 poz. 259).

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych (Dz. U. nr 71, poz. 650).

- 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 56).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 928).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 81).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 75, poz. 474).
- Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591).

Planowanie przestrzenne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1588).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. nr 164, poz. 1589).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Podatki

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 596).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 333 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 226 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 888).

Prawo budowlane

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. nr 138, poz.1554).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1679).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 725).

Ustawy specjalne w procesie inwestycyjnym

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 697 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 979 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 274).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 195).

Znaleziska

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nagród za znalezienie zabytków lub materiałów archiwalnych (Dz. U. poz. 979).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych
(tekst jedn. z 2023 r. poz. 501).

Inne

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych
(Dz. U., Nr 212, poz. 2153).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego
(tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1670).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 320).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach
(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 82).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
(tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych
(tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.).

Wyroki sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok NSA z 28 maja 1993 r., SA/Po 579/93.
- Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92.
- Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 27 stycznia 1994 r., SA/Po 1559/93.
- Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2008 r., I SA/Wa 178/08 (LEX nr 510301).
- Wyrok NSA z 30 września 2010 r., II OSK 1434/09, LEX Nr 746538.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2011 r., II SA/Wr 761/11.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 964/11.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 807/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z 30 marca 2017 r., IV SA/Wa 3297/16.
- Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., II OSK 451/16.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 20 lipca 2017 r., IV SA/Po 322/17.
- Wyrok NSA z 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17, LEX nr 2486318.
- Wyrok TK z 11 maja 2023 r., P 12/18 (Dz. U. z 2023 r. poz. 951).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 6 czerwca 2023 r., II SA/Wr 21/23.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 lutego 2024 r., IV SA/Po 785/23.

Inicjator i redaktor serii dr Michał Laszczkowski
Recenzenci dr Andrzej Jakubowski, prof. dr hab. Kamil Zeidler
Redaktor prowadzący Leszek Zaborowski
Redakcja językowa Katarzyna Dziedzicka | Półstowko
Korekta merytoryczna Paula Chmielowska
Korekta techniczna Marta Wojas, Leszek Zaborowski

Projekt graficzny i skład Beata Danowska i Marta Duda | Dobry Skład
Ilustracja na okładce Zofia Herbich

Druk Zakład Poligraficzny Sindruk

Wydawca

Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków
Aleje Jerozolimskie 87, 02-001 Warszawa
www.nikz.pl

Wydawnictwo dołożyło wszelkich starań, aby odnaleźć posiadaczy praw autorskich do wszystkich utworów zamieszczonych w publikacji. Pozostałe osoby prosimy o kontakt z Wydawnictwem.

Dofinansowano ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.



Ministerstwo Kultury
i Dziedzictwa Narodowego



Narodowy
Instytut
Konserwacji
Zabytków

© Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków 2024
ISBN 978-83-968636-3-8



Fot. Dawid Zuchowicz

Małgorzata Gmiter – historyczka sztuki, absolwentka studiów podyplomowych z zakresu ochrony i konserwacji zabytkowych założeń ogrodowych oraz zarządzania w administracji publicznej. Wieloletnia pracowniczka urzędów ochrony zabytków, w tym Ministerstwa Kultury i Sztuki oraz Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków. Obecnie prowadzi firmę badawczo-szkoleniową w zakresie ochrony zabytków. Członkini Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS, Polskiego Komitetu Ochrony Dziedzictwa Przemysłowego ТИССИH i Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków. Autorka książki *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*.



Narodowy
Instytut
Konservacji
Zabytków

Recenzowana książka to niewątpliwie ciekawa, praktyczna i wartościowa pozycja wydawnicza. W sposób przystępny oraz łatwy w odbiorze dla szerokiego grona czytelników przedstawia podstawowe problemy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w prawie polskim oraz praktyce administracji publicznej. Na szczególne uznanie zasługuje szereg przykładów praktycznych wraz z komentarzami. W moim przekonaniu to najbardziej wartościowy aspekt recenzowanego poradnika.

Dr Andrzej Jakubowski

Poradnik, który trafia do rąk właścicieli i posiadaczy zabytków, został przygotowany przez autorkę mającą wieloletnie doświadczenie w pracy – zarówno w administracji konserwatorskiej, jak i działalności gospodarczej dotyczącej zabytków. To doświadczenie, praktyczne spostrzeżenia, porady i przestrogi są największą zaletą książki. Dyskusje na temat praktyki stosowania prawa ochrony zabytków zdają się nie mieć końca, jednak niniejszy podręcznik jest w niej ważnym głosem.

Prof. dr hab. Kamil Zeidler

cena 35 zł

ISBN 978-83-968636-3-8



9 788396 863638