

UNIWERSYTET SWPS

Instytut Prawa

mgr Damian Staniszewski

***Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków – stan obecny i możliwe
kierunki ewolucji***

*Responsibilities of Local Self-Government in Cultural Heritage Protection: The Current State
and Possible Directions for Development*

Promotor dysertacji

prof. ucz. dr hab. Paweł Daniel

Warszawa

2026

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	8
1. Samorząd jako element w systemie prawa ochrony zabytków	14
1.1. Kształt samorządu terytorialnego.....	14
1.2. System ochrony zabytków	17
1.3. System ochrony zabytków – rys historyczny	20
1.4. Zadania własne, zlecone i powierzone	31
2. Zadania własne samorządu gminnego.....	41
2.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	42
2.1.1. Gminna ewidencja zabytków.....	42
2.1.2. Park kulturowy	64
2.1.3. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy	74
2.1.4. Przyjmowanie zgłoszeń związanych z odkrywaniem/znalezieniem zabytkowych przedmiotów.....	75
2.1.5. Dotacje na prace przy zabytkach	77
2.1.6. Gminny program opieki nad zabytkami	82
2.1.7. Gminny plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.....	86
2.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy pokrewne.....	89
2.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.....	90
2.2.2. Plan ogólny gminy	106
2.2.3. Decyzja o warunkach zabudowy	110
2.2.4. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	116
2.2.5. Miejscowy plan odbudowy.....	119
2.2.6. Uchwała krajobrazowa	121
2.2.7. Lokalizacja inwestycji mieszkaniowej	124
2.2.8. Gminny program rewitalizacji.....	127
2.2.9. Specjalna strefa rewitalizacji.....	128
2.2.10. Miejscowy plan rewitalizacji	130
2.3. Ustawa o samorządzie gminnym.....	132
2.3.1. Strategia rozwoju gminy	132
2.4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami.....	133

2.4.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste	133
2.4.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej	135
2.4.3. Prawo pierwokupu	136
2.5. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko	137
2.5.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.....	137
3. Zadania własne samorządu powiatowego	140
3.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	141
3.1.1. Znakowanie zabytków.....	141
3.1.2. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy	145
3.1.3. Ustanawianie społecznych opiekunów zabytków.....	146
3.1.4. Dotacje na prace przy zabytkach	149
3.1.5. Powiatowy program opieki nad zabytkami.....	149
3.1.6. Podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków	150
3.1.7. Czasowe zajęcie zabytku nieruchomego.....	153
3.1.8. Wywłaszczenie zabytku nieruchomego	156
3.1.9. Powiatowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.....	159
3.2. Ustawa o rzeczach znalezionych.....	160
3.2.1. Postępowania w sprawie rzeczy znalezionych.....	160
3.3. Ustawa o gospodarce nieruchomościami.....	161
3.3.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste	161
3.3.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej	162
3.4. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko	162
3.4.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.....	162
4. Zadania własne samorządu województwa	164
4.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	165
4.1.1. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy	165
4.1.2. Dotacje na prace przy zabytkach	166
4.1.3. Wojewódzki program opieki nad zabytkami.....	167
4.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	168
4.2.1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa.....	168

4.2.2. Audyt krajobrazowy	172
4.3. Ustawa o samorządzie województwa	174
4.3.1. Strategia rozwoju województwa.....	174
4.4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami.....	176
4.4.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.....	176
4.4.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej	176
5. Zadania zlecone i powierzone z zakresu ochrony zabytków	177
5.1. Zadania zlecone samorządom ustawami	177
5.1.1. Wydawanie przez starostę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej .	177
5.2. Zadania powierzone z zakresu ochrony zabytków	184
5.2.1. W ramach porozumienia administracyjnego.....	184
5.2.2. W ramach porozumienia komunalnego	197
6. Zadania samorządu w zakresie ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich.....	200
6.1. Wielka Brytania.....	201
6.2. Francja	208
6.3. Niemcy	214
7. Problemy, wyzwania i możliwe kierunki ewolucji w zakresie realizacji zadań	225
7.1. Problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań własnych	225
7.1.1. Samorząd gminny	225
7.1.2. Samorząd powiatowy	238
7.1.3. Samorząd województwa.....	240
7.2. Problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań zleconych (powierzonych).....	242
7.3. Możliwe kierunki ewolucji.....	247
Zakończenie	255
Spis źródeł	259
a) spis polskich źródeł prawa:	259
b) spis brytyjskich źródeł prawa:.....	265
c) spis francuskich źródeł prawa:	266
d) spis niemieckich źródeł prawa:.....	266
e) spis orzecznictwa:	266
f) spis literatury przedmiotu:	269
g) spis dokumentów:.....	305
h) spis stron internetowych:	308

Wykaz skrótów

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1071)

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1691)

p.g.k. - ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1151)

p.p.s.a. - ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2026 poz. 143)

u.c.ch.z. - ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1590)

u.d.i.p. - ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902)

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1145)

u.o.a.n. - ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1461)

u.o.d.k. - ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150)

u.o.d.k.m. - ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48)

u.o.l.o.c. - ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907)

u.o.p. - ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2026 poz. 13)

u.o.z.o.z. - ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1292)

u.p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2025 poz. 418)

u.p.o.l. - ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 707)

u.p.r. - ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1344)

u.p.z.p. - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1130)

u.r. - ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2024 poz. 278)

u.rz.z. - ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 501)

u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1153)

u.s.p. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1684)

u.s.r.n.s.t. - ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185)

u.s.w. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2025 poz. 581)

u.sz.z. - ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 311)

u.u.i.ś. - ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1112)

u.u.p.r.i.m. - ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1754)

u.w.a.r.w. - ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2025 poz. 428)

u.z.u.o.z.o.z. - 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. 2010 nr 75 poz. 474)

u.z.u.p.z.p. - ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688)

Wstęp

Konstytucja RP już w I rozdziale odnosi się do kwestii dziedzictwa, na które to bez wątpienia składają się zabytki. W art. 5 i 6 wskazano, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, które jest źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Działania strażnicze w stosunku do zabytków są realizowane przez administrację publiczną i przyjmują w głównej mierze formę ochrony zabytków. Niepoślednią rolę w systemie ochrony zabytków pełni samorząd terytorialny wszystkich szczebli¹. Obowiązująca od 2003 r. u.o.z.o.z. wskazała *expressis verbis*, że zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami stanowią zadania wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego.

Celem pracy jest przyjrzenie się zadaniom własnym i zleconym (powierzonym) samorządowi w zakresie ochrony zabytków. Analizie poddane zostaną poszczególne zadania realizowane przez wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki. Szczególna uwaga zostanie poświęcona praktyce przekazywania przez wojewodów (na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków) spraw z zakresu ochrony zabytków samorządom. Posłuży to do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dotychczasowy kierunek umacniania roli samorządu w ochronie zabytków znajduje dalsze uzasadnienie oraz jakie są możliwe kierunki ewolucji.

Potrzeba dogłębnej refleksji na temat relacji prawnych pomiędzy prawem ochrony zabytków a jednostkami samorządu terytorialnego jest wskazywana w literaturze naukowej², a także była wielokrotnie artykułowana w czasie konferencji naukowych³. Kamil Zeidler pisał, że „w literaturze nie poświęcono zbyt wiele miejsca roli samorządu terytorialnego, w tym gminy, w ochronie zabytków”⁴. Poza tym na konieczność zmian w kwestii roli samorządu terytorialnego w ochronie zabytków wskazywali inni czołowi polscy badacze prawa ochrony zabytków w trakcie wykładów z cyklu „Zabytki i prawo” organizowanych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa w dniach od 18 października do 6 grudnia 2023 r. W tym miejscu podnieść również trzeba, że całościowych opracowań dotyczących zadań samorządu terytorialnego

¹ A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Toruń 2019, s. 393.

² Przykładowo: K. Zeidler, *Przestrzenie badawcze prawa ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. 33, s. 502; K. Zeidler, *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemy ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. XXXIV, s. 181.

³ Konferencja „System ochrony zabytków w Polsce - dorobek, problemy, wyzwania” odbyta w dniach 24-25 kwietnia 2023 r. w Warszawie.

⁴ K. Zeidler, *Gmina, powiat...*, op. cit., s. 181.

doczekał się już wiele lat temu obszar ochrony środowiska⁵, który wielokrotnie stanowi punkt odniesienia dla prawa ochrony zabytków⁶.

Poza potrzebą naukowego zgłębienia tego tematu, istnieje również przyczyna praktyczna. Wskazanie i omówienie zadań ma ukazać wielość narzędzi, które samorząd może wykorzystać w celu ochrony zabytków. Samorząd musi zdawać sobie sprawę ze swojej roli w systemie ochrony zabytków i długofalowych konsekwencji prowadzonej polityki⁷.

Naukowa analiza wskazanych wyżej obszarów badawczych zostanie przeprowadzona w szczególności za pomocą pięciu metod. Pierwsza z nich to metoda formalno-dogmatyczna. Oparta jest ona na językowo-logicznej analizie tekstów prawnych obecnie obowiązujących⁸. Metoda ta, polegająca w głównej mierze na wykładni pragmatycznej⁹, będzie wspomagana orzecznictwem sądowym¹⁰ oraz wypowiedziami doktryny. Przy wykładni zastosowane zostaną dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, które stanowią wykładnię *sensu stricto*. W uzasadnionych przypadkach zasadne będzie odwołanie się również do wykładni *sensu largo*, takiej jak dyrektywy wnioskowań prawnych, analogia czy *argumentum a contrario*¹¹. Metoda formalno-dogmatyczna musi uwzględniać zmieniające się stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze, które oddziałują na język, stanowiący nośnik norm prawnych. Z tej przyczyny przy wykładni nie sposób ominąć zmiany i przesunięcia zawartości semantycznej poszczególnych słów i zwrotów użytych w tekstach prawnych¹².

Druga metoda to metoda funkcjonalna. Skupia się ona na badaniu prawa w działaniu. W tym kontekście szczególna uwaga zostanie zwrócona na porozumienia zawierane przez wojewodów (na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków) i jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie (1 stycznia 2026 r.) obowiązują 63 takie porozumienia, które różnią się

⁵ A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

⁶ Regulacje dotyczące ochrony zabytków i ochrony przyrody rozwijały się w podobnym okresie i paralelnie – zob. J. Muczkowski, *Ochrona zabytków*, Kraków 1914, s. 2; M. Raciborski, L. Sawicki, *Badanie i ochrona zabytków przyrody: program pracy dla działaczy kulturalnych*, Kraków 1914, s. 15.

⁷ M. Rouba, *Rola samorządu w kształtowaniu krajobrazu kulturowo-przyrodniczego*, w: S. Ratajski, M. Ziółkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015, s. 121.

⁸ R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Lublin 2000, s. 53.

⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 43 et seq.

¹⁰ Pisemne uzasadnienia orzeczeń sądowych są powszechnie wykorzystywane w wykładni prawa, jednak należy mieć na względzie ich ograniczenia wynikające z tego, że są one częstokroć pisane z myślą o ostantiu się tego orzeczenia w wyższej instancji, czy aprobaty środowiska sędziowsko-prawniczego. Zob. E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik prawa prywatnego”, 2002, r. XI, z. 1, s. 36.

¹¹ L. Morawski, *Spory o wykładnię*, s. 11 et seq., <https://web.archive.org/web/20160307193955/http://www2.wpia.uw.edu.pl/files/doktoranckie/Wyk%C5%82ad%20Prof.%20Lecha%20Morawskiego.doc?short=> (dostęp 20.12.2025).

¹² R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2022, s. 94 et seq.

między sobą i w odmienny sposób regulują podział i realizację spraw z zakresu ochrony zabytków. Analiza ta ukaże całościowy obraz funkcjonowania takiego rozwiązania.

Trzecia metoda to metoda historycznoprawna. Będzie ona wykorzystana w przypadku konieczności ukazania ewolucji prawa. Jej użycie jest nieodzowne, ponieważ pierwsza polska regulacja dotycząca ochrony zabytków pochodzi z 1918 r. Mowa oczywiście o dekreście Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹³. Z kolei korzeni samorządu terytorialnego w Polsce można szukać w okresie I Rzeczypospolitej¹⁴. Niemniej na potrzeby niniejszej pracy najistotniejsze znaczenie będzie miała cezura 1990 r., kiedy to doszło do odrodzenia się samorządu terytorialnego w postaci gmin. Użycie metody historycznoprawnej jest istotne, ponieważ „dawne systemy prawa – czy z pnia rzymskiego wyrosłe, czy z rodzimych tradycji młodszych narodów – powstały tak, jak dzieła architektury dawnych wieków”¹⁵, są zatem inkarnacją dawnych idei i rozwiązań, które wielotorowo oddziałują na współczesność. Poza tym „w obrębie ustrojowego prawa administracyjnego ma ona [metoda historycznoprawna] znaczenie dla poznania ewolucji samorządu terytorialnego i prognozowania optymalnych kierunków kształtowania statusu prawnego współczesnego modelu samorządu terytorialnego”¹⁶.

Jako czwarta metoda zostanie wykorzystana historia legislacyjna aktów prawnych. W tym celu posłużono się protokołami z prac komisji parlamentarnych nad u.o.z.o.z., które zawierają wypowiedzi osób uczestniczących w procesie legislacyjnym. Będzie to zatem konwencjonalne ujęcie historii legislacyjnej połączone z ujęciem zmian aktu prawnego¹⁷. Przy jej stosowaniu starano się uniknąć błędu imputowania racjonalnych intencji prawodawcy (właściwie osobom uczestniczącym w procesie legislacyjnym), a raczej szukać rzeczywistych intencji prawodawcy (osób uczestniczących w procesie legislacyjnym)¹⁸ oraz ustalać kontekst w jakim podjęto określone decyzje¹⁹.

Pomocniczo w niniejszej pracy zostanie również wykorzystana metoda komparatystyczna, aby ukazać rolę samorządów w ochronie zabytków w innych krajach. Dla

¹³ Dz. U. Nr 16, poz. 36 ze zm.

¹⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 75-77.

¹⁵ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 7.

¹⁶ P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historycznoprawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2001, nr 1/1, s. 35.

¹⁷ A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 134–345.

¹⁸ G. Wierczyński, *Ewolucja programów badania prawa*, Warszawa 2025, s. 224; Z. Tabor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 51-53.

¹⁹ G. Wierczyński, *Ewolucja programów...*, op. cit., s. 273.

porównania wybrano: Wielką Brytanię, Francję i Niemcy. Choć wybór krajów z natury rzeczy musi być subiektywny²⁰, to subiektywność tę starano się możliwie umniejszyć. Po pierwsze polskie regulacje prawne dotyczące zabytków u swoich początków czerpały najwięcej z francuskich rozwiązań prawnych²¹. Po wtóre Francja, podobnie jak Polska, jest państwem unitarnym. Inaczej rzecz ma się z Niemcami, które są państwem federalnym, a więc już z istoty rzeczy system ochrony zabytków oraz samorząd będzie tam funkcjonował inaczej. Nie można również stracić z pola widzenia faktu, że odradzające się państwo polskie w 1918 r. pozostawało pod wpływem niemieckich regulacji prawnych i pozostaje tak do dziś. Z kolei Wielka Brytania posiada systemem prawa oparty na *common law*, co odróżnia ją od Francji i Niemiec, gdzie obowiązuje system kontynentalny – tak zwany *civil law*. Wielka Brytania jako pierwsza przyjęła również prawo chroniące zabytki. Z tych to powodów zdecydowano się wybrać powyższe kraje.

Metoda formalno-dogmatyczna i funkcjonalna są ujmowane z pozycji prawnopozytywistycznych jako wewnętrzny punkt widzenia. Zakłada on, że obraz prawa i systemu jest tworzony przez osobę żyjącą w tym systemie tutaj i teraz (*hic et nunc*). Z kolei z zewnętrznym punktem widzenia mamy do czynienia, gdy ogląd prawa jest dokonywany z perspektywy oddalenia czasowego lub oddalenia terytorialnego²². Sytuacja taka ma miejsce w przypadku stosowania metody historycznoprawnej, historii legislacyjnej i komparatystycznej. Pozytywizm prawniczy ma jednak swoje ograniczenia, na które zwrócił uwagę Gustav Radbruch po II wojnie światowej, a bliżej współczesności Ronald Dworkin. Nie są to oczywiście jedyni filozofowie prawa, którzy podjęli się wykreowania koncepcji przełamujących pozytywizm prawniczy, ale ich myśl mocno rezonuje w prawniczej praktyce badawczej. Wspomniany Ronald Dworkin jest twórcą koncepcji integryzmu, która zakłada, że rozstrzygnięcia, będące wynikiem wykładni prawa, powinny czynić zadość nie tylko prawu wyrażonemu w aktach prawnych, ale również w powszechnie uznawanych zasadach moralnych. Ronald Dworkin jest również autorem koncepcji prawa jako powieści łańcuchowej – każdorazowy interpretator prawa nie dokonuje interpretacji w próżni, ale sięga do tego, co zostało na dany temat orzeczone i napisane w minionych latach, dekadach, a nawet wiekach²³.

²⁰ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 31.

²¹ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków”, 1988, nr 41/2, s. 76.

²² H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 127–129.

²³ A. Barut, *Wolne społeczeństwo i „Sędzia Herkules”*. Instytucjonalizacja społecznej dyskusji nad prawem w filozofii Ronalda Dworkina, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, t. 4, s. 24-25.

Cała praca składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający i traktuje o samorządzie jako elemencie w systemie prawa ochrony zabytków. W ramach tej części pracy przyjrano się dotychczasowym regulacjom prawnym w tym obszarze, by dzięki temu przejść do omówienia zadań własnych, zleconych i powierzonych samorządowi terytorialnemu, w tym ich istoty i charakteru. Drugi rozdział przedstawia zadania własne samorządu gminnego. Wyodrębniono 42 zadania, które uregulowane zostały w u.o.z.o.z., u.p.z.p., u.s.g., u.g.n. oraz u.u.i.ś. Jest to najdłuższy rozdział, ponieważ ustawodawca przypisał gminie wiodącą rolę w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony zabytków. Trzeci rozdział omawia zadania własne samorządu powiatowego. Omówiono trzynaście zadań, uregulowanych w u.o.z.o.z., u.rz.z., u.g.n. oraz u.u.i.ś. Natomiast czwarty rozdział traktuje o zadaniach samorządu wojewódzkiego. Wyodrębniono osiem takich zadań, które regulowane są przez przepisy u.o.z.o.z., u.p.z.p., u.s.w. oraz u.g.n. Z racji małej liczby zadań będzie on stosunkowo krótki. Z kolei piąty rozdział omawia zadania zlecone i powierzone z zakresu ochrony zabytków, które wykonują samorządy. W ramach tej części nacisk położono na powierzanie samorządom zadań w ramach zawieranych porozumień administracyjnych. Szósty rozdział omawia rolę samorządów w ochronie zabytków w Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. Natomiast siódmy i zarazem ostatni rozdział przedstawia problemy, wyzwania i możliwe kierunki ewolucji zadań samorządu w zakresie ochrony zabytków. Przeanalizowano tutaj najważniejsze kwestie i dyskusje w przedmiotowym zakresie, które stanowią kanwę do sformułowania własnych wniosków i postulatów. W pracy przyjęto stan prawny na dzień 28 lutego 2026 r.

Dotychczasowy stan badań nad zadaniami samorządu w obszarze ochrony zabytków jest niewystarczający. Wprawdzie kwestia ta była podejmowana przez prawników, ale nigdy nie została opracowana w sposób całościowy i autoteliczny. Najobszerniej ten temat poruszył Piotr Schmidt w pracy pod tytułem „Rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego”²⁴. Autor ten omówił działania związane z ochroną zabytków podejmowane przez gminę, takie jak: ustalenie ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i tworzenie parków kulturowych oraz działania podejmowane przez wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego polegające na przyznawaniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i remontowe przy zabytkach. Tym samym autor nie omówił wielu innych zadań podejmowanych przez samorządy.

²⁴ P. Schmidt, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019.

Przedmiotowy temat podejmowali również inni badacze. Jerzy Korczak w artykule „Zadania samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa narodowego”²⁵ zidentyfikował wiele zadań i dokonał ich podziału ze względu na formy działania administracji. Temat ten podejmowała również Malwina Rouba w książce „Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO”²⁶. Autorka omówiła część zadań, ale nadal znaczny obszar pozostał nierozpoznany. Zagadnieniom samorządu terytorialnego poświęcane były również wydawnictwa zbiorowe np. zbiór artykułów z tego zakresu w publikacji pod tytułem „Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo”²⁷, ale siłą rzeczy nie miały one charakteru usystematyzowanego i wyczerpującego. Wskazać również należy, że przedmiotową tematykę podejmowali – w zakresie różnych obszarów poruszanych w pracy - tacy badacze jak w szczególności: Kamil Zeidler, Piotr Dobosz, Katarzyna Zalasinska, Alicja Jagielska-Burduk, Wojciech Szafranski, Anna Fogel, Robert Hirsch, czy Żaneta Gwardzińska-Chowaniec. Oczywiście nie są to wszyscy, ale ich publikacje w wielu miejscach dotyczyły zadań samorządu terytorialnego i zabytków. Reasumując jednak problematyka ta nie została do tej pory dostatecznie i możliwie szeroko omówiona, stąd zasadne jest jej podjęcie w niniejszej pracy.

²⁵ J. Korczak, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa narodowego*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Koziń, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 55-88.

²⁶ M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO*, Toruń 2013.

²⁷ *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, red. P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Koziń, Kraków 2018.

1. Samorząd jako element w systemie prawa ochrony zabytków

1.1. Kształt samorządu terytorialnego

Obecny kształt samorządu terytorialnego w Polsce jest w głównej mierze konsekwencją przełomu do jakiego doszło w 1989 r. W wyniku obrania nowego kierunku politycznego i skierowania aspiracji na zachód Europy, doszło do głębokich przemian ustrojowych, gospodarczych i społecznych, w tym przywrócenia samorządu.

Polski samorząd po 1989 r. nie powstawał *ex nihilo*, ale był przywracany, ponieważ państwo polskie posiadało tradycje samorządowe – czy to w postaci administracji terenowej z czasów I RP, która wytworzyła korpus nomenklatury do dzisiaj stosowany w samorządzie, czy to w postaci samorządu gminnego i powiatowego z czasów II RP²⁸. Jedynie w okresie PRL nie funkcjonował samorząd²⁹. Dodatkowo wzorce funkcjonowania samorządu były czerpane z rozwiązań przyjętych w krajach zachodnioeuropejskich, a europejskie standardy prawne stały się podstawą dla ustawowego ukształtowania współczesnego samorządu.

Na gruncie Rady Europy wypracowano w 1985 r. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, która w art. 3 ust. 1 przyjęła następującą definicję legalną samorządu: „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³⁰. W świetle powyższej definicji samorząd ma następujące cechy: 1) tworzy go prawnie wyodrębniona społeczność lokalna, 2) otrzymuje z mocy prawa istotną część zadań publicznych, 3) posiada swobodę w ich samodzielnym wykonywaniu, 4) działa w interesie mieszkańców³¹. Polska ratyfikowała kartę w całości w 1994 r., a zatem stanowi ona źródło prawa powszechnie obowiązującego³². W konsekwencji przyjęta

²⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 89.

²⁹ Wprawdzie bezpośrednio po II wojnie światowej (1945-1950) funkcjonował samorząd na bazie odtworzonych przedwojennych instytucji administracji samorządowej, jednak był on poddany kontroli rad narodowych i w rzeczywistości nie był nienależny. Zob. K. Krasowski, *Powstanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 400.

³⁰ Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607. Pierwotny przetłumaczony na język polski tytuł tego aktu prawnego brzmiał „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”. Tytuł ten został sprostowany poprzez obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. 2006 nr 154 poz. 1107), odąd tytuł brzmi „Europejska Karta Samorządu Lokalnego”.

³¹ L. Kieres, *Prawo samorządu terytorialnego w aktach Rady Europy*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, t. I, s. 393; M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 15-16.

³² W 1994 r. obowiązywała tzw. Mała Konstytucja z 1992 r., czyli ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), w której nie uporządkowano źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale istniała w niej kompetencja prezydenta do ratyfikowania umów międzynarodowych. Zob. M.

definicja samorządu terytorialnego musi być uwzględniana przez wszystkie organy dokonujące wykładni norm konstytucyjnych i ustawowych dotyczących samorządu terytorialnego, w tym przez Trybunał Konstytucyjny³³.

Unormowania dotyczące samorządu znalazły się w Konstytucji RP, choć brak w niej samej definicji legalnej samorządu terytorialnego³⁴. W rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” poświęcono samorządowi cały art. 15 i 16, które stanowią, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Poza tym Konstytucja RP poświęca samorządowi cały rozdział VII zatytułowany „Samorząd terytorialny” (art. 163 – 172) oraz art. 87 ust. 2 i art. 94 traktujące o prawie miejscowym jako źródle prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, art. 184 poddający jurysdykcji sądów administracyjnych uwały organów samorządu terytorialnego oraz art. 203 ust. 2 na mocy którego Najwyższej Izbie Kontroli przysługuje prawo kontrolowania samorządu.

Samorząd terytorialny został przywrócony w Polsce w 1990 r. na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³⁵, a więc jeszcze przed przyjęciem Konstytucji RP z 1997 r. Był to pierwszy etap reformy samorządowej, powołujący do życia samorząd gminny. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z kolei art. 11a ust. 1 ustawy określa, że organami gminy są: 1) rada gminy; 2) wójt (burmistrz,

Wiącek, *Źródła prawa - art. 87*, w: M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 58.

³³ M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, w: I. Lipoiwicz (red.) *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, t. I, s. 201-202.

³⁴ A. Górski, *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, „Zarządzanie i Edukacja”, 2002, nr 5, s. 142.

³⁵ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126) tytuł ustawy otrzymał brzmienie: „o samorządzie gminnym”.

prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym o charakterze kolegialnym, a wójt organem wykonawczym o charakterze monokratycznym³⁶.

Po pierwszym etapie reformy samorządowej przystąpiono do wprowadzenia drugiego etapu reformy, w wyniku którego powstały samorządy powiatowe i samorządy wojewódzkie – oba zaczęły funkcjonować 1 stycznia 1999 r. Pierwsze na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁷, a drugie na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁸. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.p., mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, a art. 8 ust. 2 tejże ustawy wskazuje, że organami powiatu są: 1) rada powiatu; 2) zarząd powiatu. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym o charakterze kolegialnym, a zarząd powiatu organem wykonawczym, który również ma charakter kolegialny i składa się ze starosty, wicestarosty i pozostałych członków zarządu. W skład zarządu powiatu wchodzi od trzech do pięciu osób, a dokładną liczbę członków zarządu określa w statucie rada powiatu³⁹. Z kolei zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.w., mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, a art. 15 tejże ustawy wskazuje, że organami samorządu województwa są: 1) sejmik województwa; 2) zarząd województwa. Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym o charakterze kolegialnym, a zarząd województwa organem wykonawczym, także będący organem o charakterze kolegialnym, składającym się z marszałka, wicemarszałka lub dwóch wicemarszałków i pozostałych członków zarządu. Zarząd województwa liczy pięć osób⁴⁰.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 164 Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja przewiduje zatem obowiązkowo istnienie gmin, a ustawodawcy pozostawia częściową swobodę w kształtowaniu pozostałych jednostek samorządu terytorialnego⁴¹.

³⁶ W 2002 r. doszło do zmiany charakteru organu wykonawczego gminy – kolegialny zarząd gminy został zastąpiony przez monokratyczny organ w postaci wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zob. ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984).

³⁷ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

³⁸ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

³⁹ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 27*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 534.

⁴⁰ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 31*, w: B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 405.

⁴¹ W. Bąbała, M. Kuniewicz, E. Pióro, K. Ryczkowska, A. Wielgosz, *Pojęcie i istota samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, nr 98, 2013, s. 443.

Zarówno pierwszy etap reformy samorządowej z 1990 r., jak i drugi etap z 1999 r., ukształtowały polski samorząd w jego dzisiejszym kształcie, składającym się z samorządu gminnego, powiatowego i województwa.

Tak przywrócony i wprowadzony samorząd opiera się na zasadach decentralizacji władzy, subsydiarności, niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, organów wybieranych w wyborach bezpośrednich i pośrednich oraz podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową⁴². Dzięki przyjętej strukturze samorządu poszczególne jednostki – gminy, powiaty i województwa – realizują zadania odpowiadające ich skali i możliwościom, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za realizowane zadania. W efekcie samorząd terytorialny stanowi istotny filar demokratycznego ustroju państwa⁴³.

1.2. System ochrony zabytków

Na system ochrony zabytków, składa: prawo, finansowanie i kształtowanie społecznej świadomości⁴⁴. Sam system prawa ochrony zabytków ma swoje oparcie w Konstytucji RP, która już w pierwszych artykułach odnosi się do dziedzictwa kultury. Zgodnie z art. 5 Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W następnym przepisie – art. 6 ust. 1 – wskazano, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Poza wskazanymi przepisami Konstytucja RP poświęca dobrom kultury jeszcze art. 73, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Powyższe przepisy można podsumować w następujący sposób: strzeżenie dziedzictwa narodowego jest uzasadnione, gdyż stanowi ono źródło tożsamości narodu polskiego, jego

⁴² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2024, s. 17 et seq.

⁴³ G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017, s.69.

⁴⁴ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 273-290. Jan Pruszyński pisał, że „skuteczność ochrony zasługujących na nią składników dziedzictwa kultury zależy od trzech warunków: dobrego prawa, wykształconych kadr pracowników administracji i zapewnienia źródeł finansowania opieki nad konkretnymi zabytkami” (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. II, s. 513). Zarówno stanowiska Kamila Zeidlera, jak i wcześniejsze Jana Pruszyńskiego, co do triady, na której oparty jest system ochrony zabytków pozostają zbliżone. O ile pierwszy z nich mówi o społecznej świadomości, drugi wskazuje na kadry pracowników administracji. Oba podejścia kładą nacisk na potencjał ludzki, który jest niezbędny dla właściwego funkcjonowania systemu ochrony zabytków. Inaczej o systemie ochrony zabytków – zob. Ż. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019, s. 42-54.

trwania i rozwoju⁴⁵. Choć mowa jest tutaj o dziedzictwie narodowym, to bez wątpienia w jego skład – jako podzbiór – wchodzi również zabytki⁴⁶.

Na system prawa ochrony zabytków składa się kilka aktów prawnych, z których najważniejsze znaczenie ma ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁷, stanowiąca główną regulację ochrony zabytków, określająca między innymi definicję zabytku, ochrony i opieki, formy ochrony zabytków oraz organy ochrony zabytków. Poza tym normy prawne regulujące ochronę zabytków znajdują się również w innych aktach prawnych⁴⁸, w szczególności: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁹, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁰, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵¹, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵², ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵³, ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵⁴, ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁵⁵, ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵⁶, ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁵⁷, ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁵⁸.

Jak zostało to wyżej wskazane ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawiera definicję legalną zabytku, znajdującą się w słowniczku pojęć w art. 3. Zgodnie z nią zabytek oznacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, 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. Przyjęta definicja legalna ma charakter materialny, a nie formalny, jak w dotychczasowych ustawach regulujących ochronę zabytków. Innymi słowy z definicji wynika, że zabytek podlega już ochronie, jeśli posiada wartość historyczną,

⁴⁵ Por. P. Sarnecki, *Art. 5*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 234-235.

⁴⁶ K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2004, t. 12, s. 343-353.

⁴⁷ Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568.

⁴⁸ Polska nie ma skodyfikowanej materii ochrony zabytków. Zob. P. Dobosz, *Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, Kraków 2015, s. 183.

⁴⁹ T.j.: Dz. U. 2024, poz. 1130 ze zm.

⁵⁰ T.j.: Dz. U. 2025 r., poz. 418.

⁵¹ T.j.: Dz. U. 2024 r., poz. 1478 ze zm.

⁵² T.j.: Dz. U. 2024 r., poz. 1145 ze zm.

⁵³ T.j.: Dz. U. 2024 r., poz. 82.

⁵⁴ T.j.: Dz. U. 2025 r., poz. 567.

⁵⁵ T.j.: Dz. U. 2024 r., poz. 576 ze zm.

⁵⁶ T.j.: Dz. U. 2024 r., poz. 1125 ze zm.

⁵⁷ T.j.: Dz.U. 2025 poz. 825 ze zm.

⁵⁸ Dz.U. 2024 poz. 1907 ze zm.

artystyczną lub naukową, a jego zachowanie leży w interesie społecznym, a nie dopiero od momentu, gdy orzeknie tak organ administracji. Tym samym ustawodawca *de lege lata* zdecydował się na regulację kwestii zabytku przy wykorzystaniu definicji o charakterze materialnym. A zatem to nie wpis do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, lecz cechy obiektu (to, czy odpowiada on definicji zabytku, czy nie) *ex lege* warunkują sytuację prawną jego właściciela lub posiadacza. Rozwiązanie przyjęte w u.o.z.o.z. miało doniosłe znaczenie, zrywało z dotychczasowymi rozwiązaniami, a także wywołało sporo problemów, jak chociażby to, że na właścicielu zabytku (spełniającego przesłanki określonymi w definicji) ciąży obowiązek *ex lege*, nawet jeśli zabytek nie jest ujęty w rejestrze czy ewidencji⁵⁹.

Ustawa w samym tytule zawiera termin ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Rozróżnienie tych dwóch obszarów swoje źródło znajduje w rozwiązaniach zachodnioeuropejskich – niemieckich i angielskich. Zgodnie z art. 4 u.o.z.o.z. ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe 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 środowiska. Adresatami tej regulacji są organy administracji publicznej, a więc zarówno administracji państwowej i administracji samorządowej. Wyliczenie przykładowych zadań mieszczących się w ochronie zabytków jest przykładowe i stanowi katalog otwarty. Z kolei w art. 5 u.o.z.o.z. zdefiniowano opiekę nad zabytkami i zgodnie z tym przepisem opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków: 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku; 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Tym samym ustawodawca zdecydował, że opieka jest zadaniem właściciela lub posiadacza zabytku. Podobnie jak w przypadku ochrony, również w tym miejscu posłużono się wyliczeniem zadań w ramach katalogu otwartego. Można powiedzieć,

⁵⁹ A. Jakubowski, *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków”, 2023, nr 2, s. 40 i 46.

że ochrona i opieka to dwa filary, na których zdecydowano się stworzyć ustawę i system prawa zabytków w Polsce.

U.o.z.o.z. wskazuje w art. 7 formy ochrony zabytków. Zgodnie z tym przepisem formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo 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. Mamy zatem pięć form ochrony zabytków (katalog zamknięty), chociaż w praktyce będą tylko cztery formy ochrony zabytków, ponieważ Lista Skarbów Dziedzictwa pozostaje zbiorem pustym, gdyż do dzisiaj nie wpisano na nią żadnego zabytku⁶⁰. Trzeba wskazać, że w orzecznictwie wskazuje się, że istnieją nazwane formy ochrony zabytków, które zostały wskazane powyżej, oraz nienazwane formy ochrony zabytków, do których należy gminna ewidencja zabytków i wojewódzka ewidencja zabytków⁶¹.

Zgodnie z art. 89 u.o.z.o.z. organami ochrony zabytków są: 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków; 2) wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków. Ustawodawca nie wymienia innych organów ochrony zabytków, ale w praktyce zadania takie będzie wykonywał dyrektor urzędu morskiego, dyrektor Biblioteki Narodowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego⁶². Sytuacja wykonywania zadań z zakresu ochrony zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego mocno ewoluowała na przestrzeni ostatnich dekad. Zakres zadań zmieniał się wraz z kolejnymi nowelizacjami i reformami administracyjnymi.

1.3. System ochrony zabytków – rys historyczny

Pierwszy polski akt prawny regulujący ochronę zabytków w odrodzonej Polsce - dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury⁶³, nie

⁶⁰ Stan na dzień 12.08.2025 r. Listę Skarbów Dziedzictwa powołano w 2016 r. i miały być na nią wpisywane najcenniejsze zabytki ruchome. Tymczasem zabytki takie znajdują się zazwyczaj w publicznych muzeach i są już objęte ochroną na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385), zatem potencjalny wpis skutkowałby dublowaniem form ochrony. Zob. A. Guss, *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2021, t. 29, s. 56 et seq.

⁶¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 r., II SA/Gd 398/14.

⁶² A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 424-425.

⁶³ Dz.U. 1918 nr 16 poz. 36 ze zm.

przewidywał jakichkolwiek zadań z zakresu ochrony zabytków dla samorządu. Była to materia administracji rządowej, co zresztą było wzorowane za rozwiązaniami istniejących ówczesnie w krajach europejskich⁶⁴. Takie samo rozwiązanie organizacyjne zastosowano do drugiego polskiego aktu - rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁶⁵.

Kolejnym aktem prawnym regulującym ochronę zabytków była ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁶⁶. Choć o samorządzie terytorialnym możemy mówić dopiero od momentu przywrócenia samorządu gminnego w 1990 r., to w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach istniały zadania w zakresie ochrony zabytków, które realizować miały terenowe organy władzy – rady narodowe. Ustawa z 1962 r. zawierała regulacje, które pozwalały efektywnie działać terenowym organom władzy w zakresie ochrony zabytków. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.o.d.k.m., w miastach lub powiatach, na których terenie znajduje się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytki o szczególnej wartości, prezydium wojewódzkiej rady narodowej może za zgodą Ministra Kultury i Sztuki na wniosek właściwego prezydium miejskiej lub powiatowej rady narodowej ustanowić miejskiego lub powiatowego konserwatora zabytków. Przepis ten dawał możliwość powoływania konserwatorów terenowych na wniosek zainteresowanych rad narodowych z powiatu albo miasta. Art. 11 u.o.d.k.m. określał, że prezydium powiatowych i miejskich rad narodowych, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, oraz prezydium rad narodowych niższego stopnia obowiązane są wydawać zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłocznie zawiadamiać o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przepis ten zobowiązywał organy terenowe do ochrony zabytków ruchomych i nieruchomych. Przepis art. 13 ust. 2 u.o.d.k.m. wskazywał, że prezydium powiatowych i miejskich rad narodowych, w których nie został powołany powiatowy lub miejski konserwator zabytków, są obowiązane do zgłaszania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przedmiotów zasługujących na wciągnięcie do rejestru zabytków. Obowiązek zgłaszania potencjalnych zabytków do wpisania do rejestru zabytków oznaczał, że organy terenowe musiały wprzód posiadać przynajmniej podstawowe rozeznanie i rozpoznanie zasobu zabytkowego na swoim terenie. Art. 24 ust. 4 u.o.d.k.m. wskazywał z kolei, że

⁶⁴ D. Staniszewski, *Wpływ obcych ustawodawstw na dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nasi Mistrzowie i Pionierzy jako dziedzictwo niematerialne i materialne*, Kraków 2026.

⁶⁵ Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265.

⁶⁶ Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48. Zgodnie z art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, z tytułu ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach wykreślono słowa „i o muzeach”, ponieważ odtąd kwestię muzeów regulowała osobna ustawa.

prezydium rady narodowej, muzeum lub placówka archeologiczna obowiązane są po otrzymaniu wiadomości o znalezieniu lub odkryciu zabytku niezwłocznie zawiadomić o tym wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zobowiązanie do zawiadamiania organów ochrony zabytków o znalezieniu lub odkryciu zabytku miało na celu zapewnienie możliwie szybkiej reakcji organów konserwatorskich i podjęcia niezbędnych działań zabezpieczających. Art. 37 ust. 2 u.o.d.k.m. regulował, że tymczasowe zajęcie polega na przeniesieniu zabytku ruchomego, w zależności od rodzaju przedmiotu, do państwowego muzeum, archiwum lub biblioteki, w stosunku zaś do zabytku nieruchomego - na oddaniu go w zarząd organowi prezydium rady narodowej administrującemu nieruchomości państwowymi albo innej instytucji państwowej lub społecznej. Przepis ten miał zabezpieczać zabytki nieruchome, za które to bezpieczeństwa odpowiadały prezydia rad narodowych.

Powyższe przepisy były pierwszymi, które nakładały na administrację terenową w postaci rad narodowych zadania związane z ochroną zabytków. Ówczesny ustawodawca nałożył zadania na administrację na poziomie powiatów i województw, ale nie zdecydował się nakładać większej ilości zadań na administrację na poziomie gromad (poza zabezpieczeniem zabytku w nagłych przypadkach), które od 1954 r. były najmniejszymi jednostkami podziału administracyjnego kraju, o ograniczonych kompetencjach i możliwościach organizacyjnych. Dopiero 1 stycznia 1973 r., na mocy ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych⁶⁷, w miejsce gromad przywrócono gminy. Wraz z przywróceniem gmin, to prezydium gminnej rady narodowej było zobowiązane do zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach.

Pomimo powyższej działalności legislacyjnej PRL-u, sytuacja ochrony zabytków, kompetencji i zadań poszczególnych organów pozostawała niejasna, zwłaszcza w sytuacji kolejnych zmian administracyjnych związanych z likwidacją powiatów i zwiększeniem liczby województw w 1975 r. Jan Pruszyński pisał w 1977 r., że „problem, czy ustawa o ochronie dóbr kultury to *lex specialis*, w stosunku do ustawy o radach narodowych⁶⁸, czy też ustawa o radach narodowych jako *lex posterior* deroguje postanowienia ustawy z 1962 roku jest jeszcze otwarty”⁶⁹. Sytuacji prawnej w zakresie ochrony zabytków nie poprawiały dalsze zmiany legislacyjne. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁷⁰, pojawiły się kwestie ochrony zabytków poddane pod poszczególne rady

⁶⁷ Dz.U. 1972 nr 49 poz. 312.

⁶⁸ Chodzi o ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16 z późn. zm.).

⁶⁹ J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 49.

⁷⁰ Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185.

narodowe. I tak zgodnie z art. 26 pkt 7 u.s.r.n.s.t., do właściwości gminnych rad narodowych należą w szczególności sprawy ochrony środowiska, zabytków i pomników przyrody, parków wiejskich i zieleni. Następnie zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 7 u.s.r.n.s.t., wojewódzkie rady narodowe w szczególności inicjują, organizują i nadzorują: instytucje i placówki upowszechniania kultury, twórczości, usług kulturalnych oraz ochrony i rewaloryzacji zabytków. Pierwszy z tych przepisów został derogowany na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁷¹, a drugi na mocy art. 1 pkt 11 uzyskał brzmienie: do właściwości wojewódzkich rad narodowych należą sprawy o znaczeniu i zasięgu wojewódzkim związane z funkcjonowaniem instytucji i placówek upowszechniania kultury, twórczości, usług kulturalnych oraz ochrony i rewaloryzacji zabytków (art. 32 ust. 1 pkt 3 lit. g). Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego została usunięta z porządku prawnego na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁷². Nowelizacja z 1988 r. nie spowodowała jednak, że sprawy zabytków przestały podlegać właściwości gminnych rad narodowych. Ustawa regulowała odtąd jedynie zakres spraw wojewódzkich rad narodowych, a rady narodowe niższego szczebla „były właściwe dla wszystkich spraw zastrzeżonych dla rad narodowych, o ile wyraźnie nie zastrzeżono ich dla wojewódzkich rad narodowych”⁷³. Mimo nowelizacji ustawy i niepełnej regulacji zadań rad narodowych, mogły one realizować swoje ogólnie określone zadania również w formach niewładczych, bez potrzeby szczególnej podstawy prawnej, o ile przepisy szczególne tego nie wykluczały⁷⁴.

Choć w założeniu system ten miał być przejrzysty, to w praktyce ciężko było rozeznaczyć się w zadaniach poszczególnych rad narodowych. Jan Pruszyński w późniejszym okresie postawił tezę, że „analiza problemów ochrony zabytków w latach 1944-1989 pozwala na sformułowanie tezy, że w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie istniała ochrona prawna zabytków ani dóbr kultury, a tym bardziej „dziedzictwa kulturalnego””⁷⁵. Choć opinia ta wydaje się być zbyt daleko idąca, to oddaje ona realia funkcjonowania systemu, w którym

⁷¹ Dz.U. 1988 nr 19 poz. 130.

⁷² Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191.

⁷³ Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL. Rady narodowe, samorząd mieszkańców miast i wsi, terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa-Poznań 1989, s. 45.

⁷⁴ A. Misiejko, *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*, Warszawa 2023, s. 178-179.

⁷⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. II, s. 276. Podobne poglądy autor ten prezentował w innych tekstach – np. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury i ochrona zabytków w Polsce. Perspektywy na najbliższe dziesięciolecie*, w: D. Królak-Merska, K. Kwiecińska (red.), *Spotkania w willi Struwego 2001-2003*, Warszawa 2004, s. 153.

ochrona zabytków była w dużej mierze deklaratywna, pozbawiona skutecznych mechanizmów egzekucji i podporządkowana nadrzędnym interesom gospodarczym i ideologicznym państwa.

Intensywne zmiany regulacji dotyczących zabytków, w tym szczególnie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, zaczęły się bezpośrednio po zmianach 1989 r. Pierwsze zmiany przyniosła ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁶. Potrzeba uchwalenia tej ustawy wynikała z dostosowania dotychczasowych przepisów ustaw szczególnych, w których zadania wykonywały rady narodowe, do rozpoczynającego funkcjonowanie samorządu gminnego, mającego przejąć znaczną liczbę zadań od rad narodowych⁷⁷. Zmieniła ona art. 11 u.o.d.k.m., który stanowił odtąd, że do właściwości organów gminy przechodzą - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej - jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności wydawanie zarządzeń w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłoczne zawiadamianie o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 1 pkt 6 lit a). Kolejna zmiana objęła art. 13 u.o.d.k.m., regulując, że do właściwości organów gminy przechodzą - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej - jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności zgłaszanie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przedmiotów zasługujących na wciągnięcie do rejestru zabytków (art. 1 pkt 6 lit. b). Ustawodawca zdecydował się również objąć zmianami art. 24 ust. 4 u.o.d.k.m. i uregulował, że do właściwości organów gminy przechodzą - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej - jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności przyjmowanie zawiadomień o znalezieniu przedmiotu archeologicznego lub o odkryciu wykopaliska (art. 1 pkt 6 lit. e). Z kolei art. 37 ust. 2 u.o.d.k.m. został zmieniony poprzez wskazanie, że do właściwości organów gminy przechodzą jako zadania zlecone - określone w ustawach - zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego - przejmowanie w zarząd zabytku nieruchomego (art. 3 pkt

⁷⁶ Dz.U. 1990 nr 34 poz. 198. Potocznie ustawę tę nazywa się „ustawą kompetencyjną”.

⁷⁷ T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (nowy model administracji państwowej?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1991, 53, z. 2, s. 13 et seq.

4). Wszystkie te zmiany weszły w życie 27 maja 1990 r. Od tego momentu, a więc od samego początku funkcjonowania samorządu w III RP, samorząd terytorialny na poziomie gminy wykonywał zadania dotyczące ochrony zabytków.

Kolejne zmiany zostały dokonane jeszcze w tym samym roku ustawą z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁷⁸. Ustawa była konsekwencją zmian dokonanych po 1989 r. i miała uporządkować zagadnienia muzealnictwa i ochrony zabytków oraz wprowadzić rozwiązania zgodne z nowym porządkiem⁷⁹. Art. 8 ust. 2 u.o.d.k.m. został zmieniony przez art. 1 pkt 7 wskazanej ustawy nowelizującej i brzmiał następująco: wojewódzki konserwator zabytków może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom (związkom międzygminnym i komunalnym) położonym na terenie województwa. Dodatkowo ustawodawca do art. 8 dodał ust. 3 w następującym brzmieniu: w gminach lub miastach, na których terenie znajduje się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytek lub zabytki o szczególnej wartości, wojewódzki konserwator zabytków może ustanowić okręgowego, gminnego lub miejskiego konserwatora zabytków jako zamiejscową komórkę organizacyjną i powierzyć mu prowadzenie, w jego imieniu, spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych na terenie swojego działania. Z kolei art. 11 u.o.d.k.m. został podzielony na ustępy i brzmiał następująco: „1. obowiązkiem wojewodów i organów gminy jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych. 2. Regionalne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w ust. 1, uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. 3. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w gminach, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, obowiązany jest wydawać zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków” (art. 1 pkt 7). W odniesieniu do art. 13 u.o.d.k.m. zmiany przyniósł art. 1 pkt 8 wskazanej ustawy i stanowił, że wyrazy „Prezydium powiatowych i miejskich rad narodowych” zastępuje się wyrazami „Zarządy gmin”, a wyraz „powiatowy” zastępuje się wyrazem „gminny”. Następnie art. 1 pkt 14 lit. a i b wskazanej ustawy stanowiły, że w art. 24 ust. 3 u.o.d.k.m. wyrazy „prezydium właściwej rady narodowej” zastępuje się wyrazami „zarząd

⁷⁸ Dz.U. 1990 nr 56 poz. 322.

⁷⁹ M. Paździor, *Polska zmiana ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach 1990*, „Ochrona Zabytków”, 1991, nr 2, s. 64-66.

właściwej gminy”, a w ust. 4 wyrazy „Prezydium rady narodowej” zastępuje się wyrazami „Zarząd gminy”. W konsekwencji przepisy brzmiały następująco: „Znalazca przedmiotu archeologicznego lub odkrywca wykopaliska obowiązani są zawiadomić niezwłocznie o znalezieniu lub odkryciu właściwego konserwatora zabytków albo zarząd właściwej gminy bądź też muzeum lub placówkę archeologiczną oraz zabezpieczyć znaleziony przedmiot lub odkryte wykopalisko. Osobom tym przysługuje prawo do nagrody od Państwa, jeżeli dopełniły tego obowiązku. Zarząd gminy, muzeum lub placówka archeologiczna obowiązane są po otrzymaniu wiadomości o znalezieniu lub odkryciu (ust. 3) niezwłocznie zawiadomić o tym wojewódzkiego konserwatora zabytków”. Zmiany objęły art. 37 ust. 2 u.o.d.k.m. - na podstawie art. 1 pkt 18 wskazanej ustawy wyrazy „organowi prezydium rady narodowej administrującemu nieruchomości państwowymi albo innej instytucji państwowej lub społecznej” zastąpiono wyrazami „gminie jako zadanie zlecone lub państwowej jednostce organizacyjnej”. Tym samym przepis brzmiał następująco: „tymczasowe zajęcie polega na przeniesieniu zabytku ruchomego, w zależności od rodzaju przedmiotu, do państwowego muzeum, archiwum lub biblioteki, w stosunku zaś do zabytku nieruchomego - na oddaniu go w zarząd gminie jako zadanie zlecone lub państwowej jednostce organizacyjnej”. Przede wszystkim jednak ważną zmianą była zmiana art. 1 u.o.d.k.m. na mocy art. 1 pkt 1 wskazanej ustawy. Przywołana zmiana wprowadzała następujące brzmienie art. 1 u.o.d.k.m.: „organy państwowe i samorządowe są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury”. W założeniu organy państwowe i samorządowe miały wspomagać właścicieli i użytkowników zabytków w wypełnianiu ich obowiązków⁸⁰. Wszystkie te zmiany weszły w życie 23 września 1990 r. i stanowiły kolejny etap harmonizacji przepisów.

Dalsze zmiany wprowadzono ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁸¹. Przede wszystkim art. 8 ust. 2 u.o.d.k.m. został skreślony przez art. 7 pkt 2 lit. b wskazanej ustawy, a z kolei ust. 3 uzyskał brzmienie (art. 7 pkt 2 lit. c): „w gminach lub miastach, na których terenie znajduje się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytek lub zabytki o szczególnej wartości, wojewoda może ustanowić rejonowego, gminnego lub miejskiego konserwatora zabytków jako zamiejscową komórkę organizacyjną i powierzyć mu prowadzenie, w jego imieniu, spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych na terenie swojego działania”. Oba przepisy weszły w życie 1 października 1996 r. Powyższe zmiany legislacyjne

⁸⁰ J. Smarż, *Szczególna rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*, „Ius et Administratio”, 2023, 53(4), s. 183.

⁸¹ Dz.U. 1996 nr 106 poz. 496. Potocznie ustawę tę nazywa się „ustawą kompetencyjną II”.

były konwencją wejścia w życie art. 6 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych⁸², który stanowił, że do właściwości organów gmin, o których mowa w art. 1 [Ustawę stosuje się do gmin o statusie miasta, wymienionych w załączniku, oraz gmin warszawskich], przechodzą, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do właściwości wojewódzkich konserwatorów zabytków, określone w art. 8 ust. 3, art. 20, art. 37 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48, z 1983 r. Nr 38, poz. 173, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 oraz z 1990 r. Nr 56, poz. 322). Właściwość została zmieniana z 1 stycznia 1996 r., a w stosunku do gmin warszawskich 1 stycznia 1997 r. Następnie art. 11 i 13 u.o.d.k.m. został zmieniony przez art. 7 pkt 6 wskazanej ustawy, który stanowił, że po użytych w różnych przypadkach wyrazach „wojewódzki konserwator zabytków” dodaje się użyte w odpowiednich przypadkach wyrazy „działający w imieniu wojewody”. Zmiany weszły w życie 1 października 1996 r.

Następne zmiany przyniosła ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁸³. Ustawa stanowiła konsekwencję stworzenia samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim⁸⁴. Na mocy art. 18 pkt 3 materię regulowaną dotychczas przez art. 8 ust. 3 u.o.d.k. przeniesiono do ustępów 7 i 8, które stanowiły, że wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może tworzyć delegatury wojewódzkiego oddziału Służby Ochrony Zabytków. Kierownik delegatury może, z upoważnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, prowadzić sprawy i wydawać na terenie swojego działania decyzje administracyjne. Wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub za jego zgodą, może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa. Następnie art. 18 pkt 6 lit a-c wskazanej ustawy regulował, że w odniesieniu do art. 11 u.o.d.k. „a) w ust. 1 wyraz "gminy" zastępuje się wyrazami "jednostek samorządu terytorialnego", b) w ust. 2 skreśla się wyrazy "działającym w imieniu wojewody", c) w ust. 3 skreśla się wyrazy "działającego w imieniu wojewody". Zmiany dotyczyły również art. 13 u.o.d.k. - art. 18 pkt 8 lit. b wskazanej ustawy nadał następujące brzmienie art. 13 ust. 2:

⁸² Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692.

⁸³ Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668.

⁸⁴ E. Sokalska, *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW”, 2011, nr 11(3), s. 327.

„Zarządy gmin są zobowiązane do prowadzenia ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania”. Kolejna zmiana została dokonana art. 18 pkt 18 wskazanej ustawy poprzez zmianę dotyczącą art. 24 ust. 4 u.o.d.k. i zdecydowano, że po wyrazie „gminy” dodaje się wyrazy „lub powiatu”. W konsekwencji po tej zmianie również zarząd powiatu został zobowiązany do działania w przypadku powzięcia wiadomości o znalezieniu lub odkryciu zabytku. Następnie art. 18 pkt 21 wskazanej ustawy ustalił nowe brzmienie przepisu art. 37 ust. 2 u.o.d.k. i nadał mu nowy numer ustępu – 3. Przepis brzmiał następująco: „tymczasowe zajęcie polega na przeniesieniu ruchomego dobra kultury, w zależności od przedmiotu, do muzeum, archiwum lub biblioteki, w stosunku zaś do zabytku nieruchomego na oddaniu go w zarząd gminie bądź innym właściwym organom samorządu województwa lub powiatu”. Na mocy art. 18 pkt 4 wskazanej ustawy dodano art. 8a w brzmieniu: „Ochronę dóbr kultury w zakresie określonym ustawą oraz innymi przepisami sprawują również organy jednostek samorządu terytorialnego”. Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 1999 r.

Kolejna zmiana wynikała z ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁸⁵ i zgodnie z art. 33 pkt 1 tejże ustawy następujące wyrazy w art. 13 u.o.d.k.: „Zarządy gmin są zobowiązane” zastępuje się wyrazami: „wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) są zobowiązani”. W efekcie przepis ten brzmiał następująco: „Wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) są zobowiązani do prowadzenia ewidencji dóbr kultury nie wpisanych do rejestru zabytków, a znajdujących się na terenie ich działania”. Art. 33 pkt 3 lit. a i b wskazanej ustawy regulował, że w odniesieniu do art. 24 ust. 4 u.o.d.k. wyraz „zarząd” zastępuje się wyrazami „organ wykonawczy”. Zmiany te dostosowywały przepisy do sytuacji, w której organ wykonawczy gminy, będący dotychczas organem kolegialnym (zarząd), stawał się organem monokratycznym (wójt, burmistrz, prezydent miasta)⁸⁶. Zmiany weszły w życie 27 października 2002 r.

Kolejna zmiana wiązała się z reformami planowania przestrzennego. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁷ – art. 69 stanowił, że „w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253 i Nr 113, poz. 984) w art. 11 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie: „1. Obowiązkiem wojewodów i organów jednostek samorządu

⁸⁵ Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.

⁸⁶ I. Niżnik-Dobosz, *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 42-43.

⁸⁷ Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

terytorialnego jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w wojewódzkich i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach i w prawie miejscowym. 2. Plany, o których mowa w ust. 1, uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Ustawa stanowiła odpowiedź na problemy w planowaniu przestrzennym i zakładała, że zagospodarowanie terenu będzie się odbywało na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁸⁸. Zmiana weszła w życie 11 lipca 2003 r.

Wskazane zmiany w ustawie o ochronie dóbr kultury i muzeach, a od 1996 r. w ustawie o ochronie dóbr kultury, sprawiały, że adresatami norm w zakresie ochrony zabytków stawały się jednostki samorządu terytorialnego. Choć – jak było to już wspomniane - zmiany zaczęły się wraz z przemianami dokonanymi po 1989 r. i przywróceniem samorządu terytorialnego na poziomie gminy na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, to w pierwotnym brzmieniu zadania własne gminy, wymienione w art. 7, obejmowały piętnaście punktów, wśród których nie było zagadnień związanych z ochroną zabytków⁸⁹. Pomysł szerszego scedowania na gminy zadań z zakresu ochrony zabytków pojawiał się w dyskusjach politycznych i akademickich od lat⁹⁰. Przykładowo Piotr Dobosz pisał w 1997 r. w odniesieniu do organizacji aparatu administracji konserwatorskiej na poziomie administracji rządowej i samorządowej, że „możliwy jest także splot obu rodzajów administracji na zasadzie ich wzajemnego powiązania”⁹¹. Zgoła odmiennie wypowiadał się na ten temat Marek Konopka, który w 1996 r. pisał: „nowym pomysłem na ochronę tysięcy zabytków nierejestrowych jest przekazanie ewidencji i opieki nad nimi samorządom czyli gminom. Być może będzie to realniejsze w kilkudziesięciu gminach miejskich, jednakże w ogóle gmin jest w Polsce ok. 3000 i tworzenie we wszystkich służb (nawet zatrudnienie jednego fachowca) dla prowadzenia przypisanych im obowiązków jest konceptem, który można wymyślić przy biurku, ale niewykonalnym w praktyce. Już w planach utworzenia szczebla powiatowego administracji z obawą dyskutowano co będzie można powierzyć w tym zakresie powiatom samorządowym, a przecież miało ich być nie więcej niż 320!”⁹². Bardzo przychylnie o powierzaniu zadań samorządom (samorządowym konserwatorom zabytków) wypowiedział się w 2001 r. Jan

⁸⁸ P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 99-100.

⁸⁹ Obecnie katalog zadań własnych gminy obejmuje ponad dwadzieścia pozycji i stale się rozszerza.

⁹⁰ Przegląd stanowisk i potrzeb w zakresie przyjęcia nowej ustawy regulującej kwestię ochrony zabytków albo ewentualnej nowelizacji istniejących przepisów – zob. M. Paździor, *Polska zmiana ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach 1990*, „Ochrona Zabytków”, 1991, nr 2, s. 60-63.

⁹¹ P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 185.

⁹² M. Konopka, *Prawo i organizacja ochrony zabytków*, Warszawa 1996, s. 33.

Pruszyński, który wskazał, że „model taki ma tradycje w licznych europejskich systemach ochrony zabytków, jest przejawem decentralizacji uprawnień, pozwala na lepsze rozeznanie w zasobie zabytkowym, łatwiejszą do egzekwowania odpowiedzialność i większą skuteczność działania – zapewnia samorządom niezbędną im wiedzę o zasobie podlegającym obligatoryjnej ochronie prawnej, którym nie mogą one w dowolny sposób manipulować”⁹³.

Dyskusje i koncepcje te znalazły odzwierciedlenie w rządowym projekcie ustawy o zabytkach (druk nr 624) z 14 czerwca 2002 r., gdzie zdecydowano się *expressis verbis* wskazać ochronę zabytków jako zadanie własne samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wskazano, że „przewidziane w art. 13 ust. 1 [oznaczanie przez starostę zabytków znakiem niebieskiej tarczy], art. 18 ust. 2 i 4-6 [utworzenie parku kulturowego przez gminę], art. 26 ust. 1 [prowadzenie gminnej ewidencji zabytków], art. 27 [udostępnianie przez gminę informacji o zabytkach w ewidencji], 37 ust. 2 [przekazanie przez wójta informacji o odkryciu zabytku], art. 38 ust. 2 [przekazanie przez wójta informacji o znalezisku zabytku], art. 59 ust. 1-3 [czasowe zajęcie zabytku przez starostę], art. 96 ust. 1 [wojewódzki, powiatowy i gminy program opieki nad zabytkami] oraz art. 116 [ustanawianie społecznych opiekunów zabytków przez starostę] i 119 [wydawanie społecznym opiekunom zabytków legitymacji przez starostę] zadania jednostek samorządu terytorialnego byłyby ich zadaniami własnymi, stanowiącymi kontynuację dotychczasowych zadań tych jednostek, wynikających przede wszystkim ze znowelizowanej ustawy o ochronie dóbr kultury w ramach reformy ustrojowej państwa. Zadania te są realizowane od dnia 1 stycznia 1999 r. Natomiast tworzenie wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów opieki nad zabytkami (art. 96 ust. 1) byłoby uzależnione od uznania celowości opracowania takich programów przez jednostki samorządu terytorialnego. Również tworzenie parków kulturowych (art. 18 ust. 2) pozostawiono wyłącznie jako nieobligatoryjną kompetencję rady gminy”⁹⁴. Projekt tej ustawy był procedowany ponad rok, aby finalnie zostać przyjętym jako ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ostatecznie ustawodawca w art. 126 u.o.z.o.z. rozszerzył katalog zadań gminy poprzez wskazanie, że w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806 oraz z 2003 r. Nr 80, poz. 717) w art. 7 w ust. 1 pkt 9 otrzymuje brzmienie: „9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

⁹³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. II, s. 465.

⁹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zabytkach, Rządowy projekt ustawy o zabytkach (druk nr 624) z 14 czerwca 2002 r., s. 54, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/624/\\$file/624.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/624/$file/624.pdf) (dostęp: 19.08.2025).

Istniejący wówczas od kilku zaledwie lat samorząd powiatowy od samego początku wśród swoich dwudziestu dwóch zadań posiadał kwestie zabytków⁹⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p., powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: kultury i ochrony dóbr kultury. Rozumiano przez to również zadania związane z ochroną zabytków. Niemniej zmianę brzmienia zadania przyniosła u.o.z.o.z., która w art. 137 regulowała, że art. 4 w ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym otrzymuje brzmienie: „7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

Z kolei samorząd województwa również od samego początku istnienia regulacji prawnych posiadał zadania z zakresu ochrony zabytków⁹⁶. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w., samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego. Z kolei zgodnie z art. 14 w ust. 1 pkt 3 pierwotnego brzmienia u.s.w., samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: kultury i ochrony jej dóbr. Zmianę przyniosła – jak w przypadku dwóch pozostałych formach samorządu – u.o.z.o.z., która w art. 136 regulowała, że w ustawie o samorządzie województwa wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 11 w ust. 2 pkt 7 otrzymuje brzmienie: „7) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie”; 2) w art. 14 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie: „3) kultury i ochrony zabytków”.

Była to jedna z najważniejszych zmian, które wprowadzała u.o.z.o.z. z 2003 r. Wraz z wejściem ustawy w życie 17 listopada 2003 r. samorządy wszystkich trzech szczebli musiały przyjąć zadania związane z ochroną i opieką nad zabytkami jako zadania własne, wskazane bezpośrednio w swoich ustawach ustrojowych.

1.4. Zadania własne, zlecone i powierzone

Konstytucja RP w art. 16 ust 2 wskazuje, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawodawca przewidział w tych przepisach gwarancję udziału samorządu w istotnej części zadań publicznych, co stanowi trzon uprawnień samorządu⁹⁷. Zadania te będą miały charakter zadań własnych⁹⁸.

⁹⁵ Obecnie katalog zadań powiatu obejmuje dwadzieścia pięć pozycji i stale się rozszerza.

⁹⁶ Obecnie katalog zadań województwa obejmuje dziewiętnaście pozycji i stale się rozszerza.

⁹⁷ H. Izdebski, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 2022, nr 10, s.284.

⁹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 31.

Rozwinięcie powyższego przepisu dotyczącego zadań samorządu znajdziemy w rozdziale VII Konstytucji RP zatytułowanym „Samorząd terytorialny”. Art. 163 wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Pojawia się tutaj domniemanie kompetencyjne samorządu⁹⁹. Należy wskazać, że „domniemanie wynikające z komentowanego przepisu może zostać „przełamane” przez przepisy Konstytucji i ustaw oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 pkt 1, art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji), jak również w prawie Unii Europejskiej. Wykluczone są zatem w tym zakresie akty podustawowe, w tym akty prawa miejscowego, w których jednostki samorządu terytorialnego przekazywałyby wykonywanie pewnych swoich zadań innym władzom publicznym”¹⁰⁰.

Równocześnie, zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei art. 166 ust. 1 i 2 stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Przywołane przepisy konstytucyjne zasadzają się na zasadzie pomocniczości (subsydiarności) i decentralizacji. Pierwsza z tych zasad legła u podstaw podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego¹⁰¹. Zakłada ona, że zadania powinna wykonywać jednostka najniższego szczebla, chyba że lepiej dane zadania wykona jednostka wyższego szczebla, w oparciu o kryterium efektywności. Zadania publiczne powinny być zatem wykonywane na najniższym szczeblu – gminy, a dopiero gdy ta nie będzie w stanie podołać temu zadaniu, na szczeblu wyższym. Jednocześnie należy podkreślić, że zasada subsydiarności nie oznacza domniemania właściwości gminy w sprawach publicznych. Ograniczeniem domniemania jest zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Druga z tych zasad – zasada decentralizacji, polega na przeniesieniu części zadań i uprawnień władzy centralnej na jednostki samorządu terytorialnego. Odgrywa ona rolę realizacyjną w stosunku do zasady

⁹⁹ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1–2, s. 69

¹⁰⁰ P. Czarny, Art. 163, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 534.

¹⁰¹ Cz. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, w: E. Knosala, A. Matana, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 221.

subsydiarności, umożliwiając przeniesienie treści zasady subsydiarności na ustrojową płaszczyznę samorządu terytorialnego¹⁰².

Przepisy konstytucyjne wyodrębniają z zadań publicznych zadania własne oraz zadania zlecone. Oba rodzaje zadań publicznych są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw. Węzłowe przepisy regulujące te materie znajdują się w trzech ustawach samorządowych, regulujących zadania wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego.

U.s.g. w art. 7 ust. 1 wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 14a) ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności, z wyłączeniem zadań określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907) jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 16a) polityki senioralnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24

¹⁰² M. Stec, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, t. II, s. 37.

kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

W dalszej kolejności u.s.g. w art. 8 ust. 1-2a wskazuje, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Art. 74 ust. 1 u.s.g. wskazuje, że gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

W przypadku kolejnego szczebla samorządu terytorialnego – samorządu powiatowego odpowiednia regulacja znalazła się w art. 4 ust. 1 u.s.p., który stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: 1) edukacji publicznej; 2) promocji i ochrony zdrowia; 3) pomocy społecznej; 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 4) polityki prorodzinnej; 5) wspierania osób niepełnosprawnych; 5a) polityki senioralnej; 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych; 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 8) kultury fizycznej i turystyki; 9) geodezji, kartografii i katastru; 10) gospodarki nieruchomościami; 11) administracji architektoniczno-budowlanej; 12) gospodarki wodnej; 13) ochrony środowiska i przyrody; 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także ochrony ludności i obrony cywilnej; 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; 18) ochrony praw konsumenta; 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 20) obronności; 21) promocji powiatu; 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 23) działalności w zakresie telekomunikacji.

Zgodnie z art. 5 ust 1 i 2 u.s.p. powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego

obszarze znajduje się terytorium powiatu. O porozumieniach traktuje również art. 73 ust. 1 u.s.p., który wskazuje, że powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Poza tym w art. 4a. u.s.p. wskazano, że ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Kolejny szczebel samorządu terytorialnego – samorząd województwa posiada odpowiednie unormowanie w art. 14 ust. 1 u.s.w., który stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; 2) promocji i ochrony zdrowia; 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 4) pomocy społecznej; 4a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 5) polityki prorodzinnej; 5a) polityki senioralnej; 6) modernizacji terenów wiejskich; 7) zagospodarowania przestrzennego; 8) ochrony środowiska; 9) (uchylony); 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych; 11) kultury fizycznej i turystyki; 12) ochrony praw konsumentów; 13) obronności; 14) bezpieczeństwa publicznego i ochrony ludności; 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; 15a) działalności w zakresie telekomunikacji; 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Podobnie jak w przypadku dwóch wcześniejszych szczebli samorządu również i w wypadku samorządu województwa znalazła się regulacja dotycząca wyborów i referendów. W art. 14 ust. 3 u.s.w. wskazano, że ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Przywołać również należy art. 8 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którym województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych.

Zarówno w u.s.p. oraz w u.s.w. nie jest *expressis verbis* wskazane, że wyżej wymienione zadania są zadaniami własnymi obu jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże w art. 4 ust. 4 u.s.p. stwierdzono, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat, co pośrednio pozwala na wnioskowanie *a contrario*, że główna część zadań powiatu to zadania własne¹⁰³. Podobnie ma się rzecz z samorządem województwa. Art. 14 ust. 2 u.s.w. wskazuje, że ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania

¹⁰³ H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 155.

z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa, co przy ponownym zastosowaniu wniosku *a contrario* pozwala dojść do wniosku, że zadania samorządu wymienione przez ustawodawcę są zadaniami własnymi¹⁰⁴.

W doktrynie przyjmuje się, że do przekazania przez ustawodawcę danych zadań samorządowi następuje przy spełnienia ogólnych kryteriów, do których należą: kryterium lokalności spraw, kryterium stopnia bezpośredniego interesu oraz kryterium faktycznej możliwości realizacji zadania od strony gospodarczej i finansowej¹⁰⁵. Przedstawiciele doktryny wypracowali zestawienia przesłanek, które decydują o przypisaniu danego zadania do samorządu terytorialnego albo do administracji rządowej. Tomasz Moll wskazał na następujące przesłanki: 1) zdolność samorządu terytorialnego do realizacji określonych zadań publicznych równie dobrze, jak potrafią terenowe organy administracji rządowej; 2) wykonywanie zadań publicznych przy takich samych (albo niższych) nakładach finansowych, jakie byłby konieczne do realizacji tych zadań przez terenową administrację rządową; 3) dla realizacji zadania nie jest wymagane hierarchiczne podporządkowanie¹⁰⁶.

Wymienione przez ustawodawcę zadania każdego szczebla samorządu terytorialnego obejmują swoim zakresem szeroki obszar spraw społecznych i publicznych. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca używając termin „zadania”, wskazuje cele do osiągnięcia przez samorząd¹⁰⁷.

Zadania własne można podzielić na zadania obligatoryjne i fakultatywne, z kolei zadania zlecone każdorazowo mają charakter obligatoryjny¹⁰⁸. Zadania publiczne o charakterze zadań zleconych można podzielić dalej na zlecone ustawami i przez organy administracji rządowej oraz wykonywane na podstawie porozumienia z tymi organami¹⁰⁹.

W kwestii zadań zleconych doktryna wskazuje, że ich wyodrębnienie spośród wszystkich zadań samorządu jest możliwe, biorąc pod uwagę konieczność ich wykonywania przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego według identycznych reguł i w ściśle

¹⁰⁴ A. Gołębiowska, P. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, w: A. Gołębiowska, P. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa 2016, s. 29.

¹⁰⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 96.

¹⁰⁶ T. Moll, *Klasyfikacja zadań gminy*, Katowice 2009, niepublikowana praca doktorska, s. 16, za: B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, s. 30.

¹⁰⁷ B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, s. 17.

¹⁰⁸ T. Moll, *Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy – wybrane zagadnienia*, „Prawa Człowieka”, 2016, nr 19, s. 182.

¹⁰⁹ E. Feret, *Zadania publiczne z zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego*, w: I. Mirek, T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej : międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, Łódź 2013, s. 182; K. Marak, *Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2009, nr 3109, s. 127.

sformalizowanym trybie. Jako przykład mogą posłużyć zadania wykonywane przez urzędy stanu cywilnego¹¹⁰. Kolejnym kryterium, które może posłużyć do dystynkcji zadań, jest kwestia finansowania zadań. Zadania własne samorządy finansują z dochodów własnych lub subwencji, a zadania zlecone są finansowane przez podmioty zlecające ze środków pochodzących z budżetu państwa, przekazywanych w formie dotacji¹¹¹. Następnie zadania własne nakładane są na zasadzie decentralizacji, a zadania zlecone na zasadzie dekoncentracji¹¹². Zdaniem Bogdana Dolnickiego i Radosława Mędrzyckiego „trudny do akceptacji jest pogląd, jakoby w przypadku zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego dysponowały większą swobodą ich wykonywania niż w przypadku zadań zleconych. Gminę, powiat i województwo, jak każdy podmiot władzy publicznej, obowiązuje zasada działania na podstawie i w granicach prawa”¹¹³. Z kolei Hubert Izdebski w powołaniu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r.¹¹⁴ wskazuje, że sposób wykonywania zadań własnych samorządu określają organy stanowiące i wykonawcze, a ustawa przydzielająca nowe zadania powinna zostawić samorządom możliwość decydowania o sposobie jego wykonywania¹¹⁵.

Można podsumować, że zadania własne od zadań zleconych różnią się źródłem pochodzenia środków finansowych przekazywanych na ich realizację oraz nazwaniem ich przez ustawodawcę „zadaniami zleconymi” albo „zadaniami własnymi”¹¹⁶.

Ustawodawca obok zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymienił również zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów. Zadanie te należałoby wyodrębnić jako zadania o charakterze zadań ogólnopaństwowych. Tym samym zadania zlecone należałoby podzielić na: 1) zadania z zakresu administracji rządowej; 2) zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych; 3) zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania referendów¹¹⁷.

W dalszej kolejności zadania realizowane przez samorząd można podzielić na zadania o charakterze materialnym (tzw. administracja świadcząca) lub o charakterze decyzyjnym (tzw.

¹¹⁰ *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2021, s. 30 i 343.

¹¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 12, s. 9.

¹¹² M. Tetera, *Samorząd Terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 57.

¹¹³ B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania...*, op. cit., s. 61.

¹¹⁴ Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

¹¹⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 154.

¹¹⁶ B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania...*, op. cit., s. 61.

¹¹⁷ P. Dobosz, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 98.

administracja orzecznicza)¹¹⁸. Administracja świadcząca wykonuje zadania zaspokajające potrzeby wspólnoty lokalnej/regionalnej poprzez świadczenie różnego rodzaju usług. Przykładem może być utrzymanie dróg, placówek oświatowych, czy organizacja transportu publicznego. Administracja orzecznicza polega na wydawaniu przez organy samorządu terytorialnego aktów administracyjnych, które rozstrzygają o prawach i obowiązkach. W działaniach tych będą się mieściło wydawanie aktów prawa lokalnego, czy wydawanie decyzji administracyjnych.

Zadania publiczne mogą być również realizowane na podstawie porozumień, określa się je wówczas jako zadania powierzone¹¹⁹. Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami należy zwrócić uwagę, że gmina może wykonywać zadania na podstawie porozumienia z zakresu właściwości powiatu oraz województwa. Gmina może także wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień. Natomiast gmina może powierzyć swoje zadania jedynie innej gminie na podstawie porozumienia międzygminnego. Również powiat może zawierać porozumienia z organami administracji rządowej, a także może wykonywać zadania na podstawie porozumień z województwem, na obszarze którego znajduje się terytorium powiatu. Powiat posiada również możliwość powierzenia swoich zadań innemu powiatowi na podstawie porozumień międzypowiatowych. Województwa mogą zawierać porozumienia z innymi województwami oraz jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Ustawodawca zdecydował się zatem, aby możliwe było przekazywanie zadań w ramach jednostek tych samych szczebli albo „w dół”¹²⁰. Założenie to respektuje zasadę subsydiarności, powodując, że realizowane zadania publiczne mają być realizowane możliwie najbliżej niższych szczebli samorządu terytorialnego.

Jeżeli stronami porozumienia jest jednostka samorządu terytorialnego i podmiot administracji rządowej, to takie porozumienie określa się jako porozumienie administracyjne. Jeśli zaś stronami porozumienia będą jednostki samorządu terytorialnego, to takie

¹¹⁸ B. Dolnicki, *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 3, s. 119.

¹¹⁹ W literaturze stosuje się również określenie „zadanie przekazane”, co wynika z braku dystynkcji pomiędzy tymi dwoma określeniami zarówno na poziomie ustawowym, jak i dogmatycznym – zob. J. Człowiekowska, *Powierzenie zadań i kompetencji w administracji publicznej – uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 51-52.

¹²⁰ K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, w: K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016, s. 18-19; M. Małecka-Łyszczek, *Znaczenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji zasady subsydiarności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2011, nr 868, s. 116.

porozumienie określa się jako porozumienie komunalne¹²¹. Oba rodzaje porozumień będą przedmiotem zainteresowania dalszej części pracy.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania poprzez organy, które są wyposażone w odpowiednie kompetencje. Irena Lipowicz zwraca uwagę, że kompetencje pełnią funkcję służebną w stosunku do zadań samorządu¹²². Zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami obejmują na pierwszy rzut oka szeroki obszar. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ich zakres jest jednak ograniczony posiadanymi kompetencjami, które jednak muszą być adekwatne do zadań¹²³. Kompetencje te mogą mieć charakter zarówno władczy, jak i niewładczy. W sytuacji korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z kompetencji władczych przy realizowaniu zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami każdorazowo niezbędne będą podstawy prawne do podejmowania takich działań. Ustawodawca nadał organom jednostek samorządu terytorialnego kompetencje władcze do realizowania konkretnie wskazanych zadań w u.o.z.o.z. oraz innych aktach prawnych. Samorząd terytorialny nie będzie mógł realizować zadań przy wykorzystaniu władczych kompetencji bez podstawy prawnej. Inaczej rzecz będzie wyglądała przy realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przy korzystaniu z kompetencji niewładczych. Część doktryny stoi na stanowisku, że wykonywanie zadań przy wykorzystaniu niewładczych kompetencji nie będzie wymagało podstawy prawnej i samorządy terytorialne będą dysponowały tutaj swobodą działania porównywalną do działań dostępnych organizacjom społecznym lub osobom fizycznym (teoria fiskusa)¹²⁴. Przy takim założeniu zakres możliwych działań do podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego pozostaje bardzo szeroki i to od danej jednostki oraz jej organów będzie zależało wybranie stosownych działań.

¹²¹ T. Moll, *Zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2012, nr 2 (10), s. 215; R. Marchaj, *Porozumienie – rodzaje i charakter prawny*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2022, s. 406-407. Inaczej pojęcie „porozumienie komunalne” definiował Jerzy Korczak, który wskazywał że odnosi się ono tylko do porozumienia zawartego pomiędzy miastem na prawach powiatu a gminą. Swoje stanowisko z 2009 r. opierał na ówczesnym brzmieniu art. 74 u.s.p., który jednak później został uchylony. Można zatem przyjąć, że pogląd ten jest nieaktualny – zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, nr 6, s. 38. Jeszcze inaczej porozumienia dzieli Joanna Wyporska-Frankiewicz, która podzieliła je na „porozumienia samorządowe” (zawierane pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, w tym porozumienia o utworzeniu związku) i „porozumienia międzysektorowe (gdy jedną ze stron jest podmiot administracji rządowej). Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 149-151.

¹²² I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, nr 4, s. 41.

¹²³ E. Bojanowski, *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 33.

¹²⁴ Adrian Misiejko, *Zakres zadań...*, op. cit., s. 15, 122 i 295.

Powyższe wskazuje na różnorodność form, jakie mogą występować przy realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami. Różnorodność ta jest uchwytana przy wykonywaniu zadań z wykorzystaniem kompetencji władczych. W dalszej części pracy omówione zostaną zadania własne i zlecone samorządom, w ramach których stosują one kompetencje władcze.

2. Zadania własne samorządu gminnego

Jedną z kluczowych zmian, którą prowadziła u.o.z.o.z. z 2003 r. było przekazanie zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jednostkom samorządu terytorialnego, w tym samorządowi gminnemu. Choć wcześniej samorządy gminne, wśród swoich zadań własnych, posiadały sprawy kultury, to ustawodawca zdecydował się wskazać konkretnie na zadania z zakresu zabytków w art. 126 u.o.z.o.z. jako na zadania własne gminy¹²⁵. Ustawodawca na tym nie poprzestał i zdecydował, że gmina będzie wykonywała szereg konkretnie wskazanych zadań z takich obszarów i zagadnień jak między innymi: prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym, parki kulturowe, program opieki nad zabytkami, finansowanie prac przy zabytkach, przyjmowanie zgłoszeń związanych z odkrywaniem zabytkowych przedmiotów, czy zadania w czasie konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Zmiany te spowodowały, że punkt ciężkości w sprawach dotyczących zabytków został widocznie przesunięty w stronę samorządu. Ustawodawca, tworząc nowy system prawa ochrony zabytków, skorzystał z zasady subsydiarności połączonej z zasadą decentralizacji i dekoncentracji¹²⁶. Takie też były intencje twórców systemu. 25 września 2002 r. w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą ówczesna Generalna Konserwator Zabytków – Aleksandra Jakubowska, powiedziała, że „demokracja polega na przekazywaniu kompetencji państwa na szczeble samorządu, by była jak najmniejsza interwencja państwa w sprawy lokalne, dajemy gminie kompetencje do tego, aby decydowała o tym, co będzie działo się w jej regionie”¹²⁷.

Przekazanie gminie tak wielu zadań spowodowało nie tylko przesunięcie punktu ciężkości w sprawach dotyczących zabytków, ale spowodowało również przekazanie współodpowiedzialności za zabytki¹²⁸. Zadania własne samorządu gminnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i ich wykonywanie to – zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawodawca określa niżej omówione zadania

¹²⁵ Por. R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 210. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 493), działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Doktryna i judykatura wymieniała wśród ochrony kultury między innymi ochronę zabytków.

¹²⁶ K. Zalasieńska, *Administracja samorządowa*, w: K. Zalasieńska, K. Zeidler (red.), *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015, s. 57.

¹²⁷ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-53> (dostęp: 20.10.2025).

¹²⁸ J. Smarż, *Szczególna rola...*, op. cit., s. 183.

własne gminy jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których należą kwestie zabytków.

Omówione niżej zadania samorządu gminnego wskazane w u.o.z.o.z., u.p.z.p. wraz z ustawami pokrewnymi, u.s.g., u.g.n. oraz u.u.i.ś. pozwalają organom samorządu gminnego prowadzić działania z zakresu ochrony zabytków w sposób bezpośredni, w przypadku gdy celem danego zadania jest ochrona zabytków, albo pośredni, gdy wprowadzie cel danego zadania jest inny, ale w sposób pośredni realizuje (lub może realizować) założenia ochrony zabytków. W polskim porządku prawnym występują również zadania wykonywane przez organy gminy, które będą dotyczyły zabytków, ale ich celem, nawet pośrednim, nie będzie ochrona zabytków, a sama realizacja zadania będzie uzależniona od uprzedniego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przykładem takiego zadania może być wydawanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 i 1a u.g.n.)¹²⁹, tworzenie spółek komunalnych i wnoszenie do nich aportem zabytków nieruchomych (art. 13 ust. 4 i 5 u.g.n.), zwolnienia w podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt. 6 u.p.o.l.), zwolnienia z podatku rolnego (art. 12 ust. 1 pkt 11 u.p.r.), czy wydanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego (art. 6 ust. 1 i 4 u.c.ch.z.).

2.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

2.1.1. Gminna ewidencja zabytków

Zgodnie z art. 21 u.o.z.o.z. ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Następnie zgodnie z art. 22 ust. 4-5 i 7 u.o.z.o.z. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ewidencje, o których mowa w ust. 1, 2, 4 i 6, mogą zawierać dane osobowe obejmujące: 1) imię, nazwisko i adres zamieszkania lub nazwę i adres

¹²⁹ Występujący w u.g.n. podział nieruchomości dokonywany w formie decyzji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie ma na celu ochrony zabytków, niemniej podziały terytorialne i geodezyjne same w sobie wiele omówią o historii miast i wsi oraz mogą być elementem dziedzictwa – zob. W. Górny, *Wewnętrzne podziały terytorialne obszarów miejskich jako element ich dziedzictwa kulturowego. Analiza zagadnienia na przykładzie Krakowa*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 585-596.

siedziby właściciela lub użytkownika zabytku; 2) imię, nazwisko i podpis autora karty ewidencyjnej lub adresowej lub imię i nazwisko osoby, która wypełniła kartę ewidencyjną; 3) imię i nazwisko lub nazwę wykonawcy prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich lub badań archeologicznych przy zabytku.

Powyższe przepisy regulują gminną ewidencję zabytków. W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą w 2002 r. poseł Bogdan Zdrojewski powiedział, że „jest to jedna z ważniejszych kwestii, gdyż ewidencja będzie pewnym kluczem do wszystkich wykonywanych zadań”¹³⁰. Stwierdzenie to ujmuje ważkość ewidencji jako punktu wyjścia i podstawy ochrony zabytków w gminie. Nie da się bowiem chronić zabytków bez wcześniejszego rozpoznania zasobu polegającego na identyfikacji przedmiotu ochrony i jego zewidencjonowaniu. Dalej proces ochrony obejmuje działania dokumentacyjne i badawcze, a następnie działania mające na celu zachowanie i zabezpieczenie zasobu. Na końcu całego procesu jest edukacja i upowszechnianie, a więc działania nakierowane na podniesienie świadomości społecznej, kształtowanie postaw oraz budowanie poczucia odpowiedzialności za zabytki¹³¹. Prawidłowe zewidencjonowanie zasobu zabytkowego pozwala prowadzić politykę konserwatorską, czyli pozwala wykonywać zadania poszczególnym organom ochrony zabytków.

Badania polegające na ewidencjonowaniu zabytków były prowadzone przez polskie środowiska naukowe już w XIX wieku¹³². Ich dorobek stanowił zaczyn do prac, które podjęła polska administracja konserwatorska, powstała po odrodzeniu państwa polskiego w 1918 r. i wcześniejszym przyjęciu dekretu Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹³³. W okresie PRL-u prowadzono dalsze prace nad ewidencjonowaniem zabytków, w tym wprowadzono wzory kart ewidencyjnych¹³⁴. U.o.d.k.m. z 1962 r. wprowadziła w art. 17 przepis blankietowy stanowiący, że Rada Ministrów określi tryb postępowania w sprawie wpisywania zabytków do rejestru i skreślenia ich z rejestru oraz sposób prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków. Na jego podstawie

¹³⁰ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-53> (dostęp: 20.10.2025).

¹³¹ Por. K. Zalaszińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2025, s. 55.

¹³² F. Midura, *Spoleczna opieka nad zabytkami na ziemiach polskich do 1918 roku*, Warszawa 2004, s. 380-383.

¹³³ A. Gaczoł, *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce*, w: J. Jasieńko, K. Kuśnierz (red.), *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2009, s. 46 et seq.

¹³⁴ M. Kornecki, *Inwentaryzacja, ewidencja i dokumentacja konserwatorska. Refleksje w świetle doświadczeń z lat powojennych*, w: A. Tomaszewski (red.), *Ochrona i konserwacja dóbr kultury w Polsce 1944-1989*, Warszawa 1996, s. 145-148; A. Kąsinowski, *Trzy szóstki w CZMiOZ-ie*, w: J. Jasieńko, K. Kuśnierz (red.), *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2009, s. 94-96; J. Szatygin, *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych i ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków”, 2012, nr 1-2, s. 122 et seq.

wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków¹³⁵, które w § 13 ust. 1 regulowało, że centralną ewidencję zabytków prowadzi Ministerstwo Kultury i Sztuki - Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków. Zmiana nastąpiła wraz z wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1986 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków¹³⁶, które zmieniło wspomniany wyżej § 13 w ten sposób, że pozwalało na prowadzenie centralnej ewidencji zabytków Ośrodkowi Dokumentacji Zabytków w Warszawie. Do czasu wprowadzenia u.o.z.o.z. Ośrodek Dokumentacji Zabytków ewidencjonował zabytki nieruchome, ruchome i archeologiczne. Nim jednak wprowadzono w 2003 r. nową ustawę doszło do zmiany rozporządzenia regulującego prowadzenie między innymi ewidencji. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury¹³⁷ - bo o nim mowa - choć zachowało rolę Ośrodka Dokumentacji Zabytków w kwestii ewidencji, to wskazało w § 13, że w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia konserwatorzy prześlą zarządom właściwych gmin wykazy dóbr kultury, znajdujące się na terenie ich działania. Była to zatem regulacja mająca na celu zapewnienie gminom właściwego rozeznania w zasobie zabytkowym występującym na ich terenie. Trzeba też zauważyć, że coraz mocniej dostrzegano rolę samorządu w sprawach ochrony zabytków i to jeszcze przed systemowymi zmianami, które wprowadziła u.o.z.o.z. z 2003 r.

Ustawodawca w 2003 r. zdecydował, że ewidencję będą prowadziły odtąd następujące organy: generalny konserwator zabytków, wojewódzki konserwator zabytków oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ten ostatni organ prowadzi gminną ewidencję zabytków, która jest podstawą do opracowywania programów opieki nad zabytkami oraz obejmowania zabytków ochroną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Art. 143 ust.1 u.o.z.o.z. regulował, że w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, Generalny Konserwator Zabytków, wojewódzcy konserwatorzy zabytków i wójt (burmistrz, prezydent miasta) założą odpowiednio krajową, wojewódzką i gminną ewidencję zabytków. Ustawa weszła w życie 17 listopada 2003 r., stąd 3 lata od dnia wejścia ustawy w życie przypadały 17 listopada 2006 r. i od tego momentu powinny funkcjonować poszczególne ewidencje na

¹³⁵ Dz.U. 1963 nr 19 poz. 101.

¹³⁶ Dz.U. 1986 nr 42 poz. 204.

¹³⁷ Dz.U. 2000 nr 86 poz. 965.

wszystkich poziomach¹³⁸. Tak się jednak nie stało w przypadku samorządów gminnych i do dzisiaj część gmin nie posiada gminnej ewidencji zabytków¹³⁹.

Zarówno w zamyśle ustawodawcy wskazywanym w trakcie procesu legislacyjnego, jak i w doktrynie oraz judykaturze, gminna ewidencja zabytków nie była jedną z form ochrony zabytków. Świadczy chociażby o tym wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Kultury Dariusza Jankowskiego, który w trakcie prac nad ustawą odpowiedział na pytania i wątpliwości posłów, że „ewidencja zabytków nie jest formą ochrony zabytków, gdyż nie wiąże się z nią zakres sprawowanej ochrony w stosunku do znajdujących się w niej obiektów. (...) Ewidencja zabytków jest sposobem dokumentowania zabytków i informacją mówiącą o tym, jakie zabytki występują na terenie gminy, województwa, kraju. Podkreślam, że z ewidencji nie wynika żaden zakres ochrony zabytków”¹⁴⁰. Tak sformułowany zamysł, odzwierciedlony w przepisach u.o.z.o.z., był podzielany przez orzecznictwo sądowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 26 lutego 2009 r., wskazał, że „samo umieszczenie przedmiotowej hali produkcyjnej w gminnej ewidencji zabytków nie powoduje, że jest ona objęta ochroną prawną, podlegałaby ona ochronie tylko wówczas, jeżeli zostałaby uwzględniona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”¹⁴¹. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 15 września 2010 r. podkreślając, że „ewidencja zabytków, o której mowa w art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest jedynie podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Nie została ona jednak wymieniona wśród form ochrony zabytków, określonych przepisem art. 7 tejże ustawy. Zatem umieszczenie przedmiotowego budynku w takiej ewidencji nie dawało podstawy do zwrócenia się do właściwego konserwatora zabytków o uzgodnienie decyzji lokalizacyjnej w myśl art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”¹⁴². Wreszcie stanowisko takie nie budziło również żadnych wątpliwości u przedstawicieli doktryny prawniczej¹⁴³.

W pierwotnym brzmieniu u.o.z.o.z. do gminnej ewidencji zabytków odnosił się stricte tylko art. 22 ust. 4, który wskazywał, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną

¹³⁸ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 230.

¹³⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Kultura i dziedzictwo narodowe w 2024 r.*, Warszawa-Kraków 2025, s. 29 i 83.

¹⁴⁰ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 maja 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-96> (dostęp: 24.10.2025).

¹⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2009 r., VII SA/Wa 2027/08.

¹⁴² Wyrok WSA w Poznaniu z 15 września 2010 r., IV SA/Po 428/10.

¹⁴³ Przykładem może być chociażby: A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki – ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy. Tekst ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.*, Zielona Góra 2004, s. 38; R. Golat, *Ustawa...*, op. cit., s. 44.

ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Zgodnie z tym przepisem gminna ewidencja obejmowała tylko zabytki nieruchome z terenu gminy, które znajdowały się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, w tym także te wpisane do rejestru zabytków. Gminną ewidencję tworzyły karty adresowe zabytków nieruchomych, które zawierały podstawowe informacje, takie jak miejsce położenia zabytku, dane właściciela oraz jedno zdjęcie zabytku¹⁴⁴. Kwestię tę regulowało rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem¹⁴⁵.

Już po kilku latach od przyjęcia u.o.z.o.z. pojawiły się głosy krytyczne w stosunku do funkcjonowania gminnej ewidencji zabytków oraz możliwości ochrony zabytków ujętych w ewidencji. Odpowiedzią był rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu 27 maja 2009 r. Referując projekt nowelizacji w trakcie posiedzenia Komisja Kultury i Środków Przekazu w dniu 16 lipca 2009 r. Generalny Konserwator Zabytków - Tomasz Merta, powiedział, że „nowelizacja dotyczy kilku istotnych spraw, które w ostatnich latach pokazały, że dotychczasowe regulacje zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są niewystarczające i powinny być zmodyfikowane. Pierwszy obszar zagadnień, którego dotyczy nowelizacja, to problem urealnienia ewidencji zabytków. Chodzi o rozwiązanie trudnej sytuacji, gdyż w dotychczasowej ustawie ochrona zabytków wpisanych do ewidencji zabytków była możliwa tylko w tych miejscach, w których istniał plan zagospodarowania przestrzennego. Dobrze wiemy, że większość obszaru naszego kraju nie ma obecnie aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, więc te zabytki, które znajdowały się w ewidencji zabytków, pozbawione są jakiejkolwiek ochrony. (...) Staramy się znaleźć rozwiązanie w sytuacji, w której okazało się, że dobrze nie funkcjonuje dotychczasowa regulacja zakładająca istnienie planów zagospodarowania przestrzennego. Chodziło o to, by znaleźć rozwiązanie, które będzie chroniło nie tylko obiekty wpisane do rejestru zabytków, ale także te, które pozostają w ewidencji zabytków”¹⁴⁶.

¹⁴⁴ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki...*, op. cit., s. 38-39. Dzięki czynności polegającej na opracowaniu dokumentacji zabytku, nawet w uproszczonej formie, dochodzi do „konserwacji przez dokumentację”, ponieważ zostaje utrwalona forma zabytku i upowszechniona wiedza o nim – zob. K. Zalasńska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, s. 64 et seq.

¹⁴⁵ Dz.U. 2004 nr 124 poz. 1305.

¹⁴⁶ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 16 lipca 2009 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrnr6/KSP-84> (dostęp: 24.10.2025). Zob. również: A. Plucińska-

W konsekwencji dokonano kilku zmian w u.o.z.o.z., które wprowadzono ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Wprowadzone zmiany były znaczące dla gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 1 pkt 5 u.z.u.o.z.o.z. w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadza się następujące zmiany: w art. 22: a) ust. 4 otrzymuje brzmienie: „4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy.”, b) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu: „5. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Tak sformułowany przepis uszczegóławiał zawartość gminnej ewidencji zabytków, a także dopuszczał do niej inne zabytki nieruchome wskazane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków¹⁴⁷. To ostatnie pozwala na możliwość decydowania o sposobie wykonywania zadania własnego jakim jest prowadzenie gminnej ewidencji zabytków przez organ wykonawczy gminy, który został wyposażony w kompetencję wyznaczenia poszczególnych zabytków nieruchomych, co dotychczas nie było możliwe.

Następnie zgodnie z art. 3 u.z.u.o.z.o.z. w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane w art. 39 ust. 3 otrzymuje brzmienie: „3. W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Przepis ten rozszerzył prawną ochronę zabytków na te ujęte w gminnej ewidencji zabytków w przypadku wydawania pozwolenia na budowę¹⁴⁸. Stanowiło to zupełne *novum*, gdyż jak dotąd chronione były zabytki

Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, *Meritum inwestycji budowlane*, Warszawa 2019, s. 256. W doktrynie, orzecznictwie oraz w wypowiedziach praktyków wielokrotnie można spotkać się ze stwierdzeniem „wpisanie do ewidencji zabytków”. Jest to jednak uproszczenie i kalka z ustawowego zwrotu „wpisanie do rejestru zabytków”. Ponieważ ustawodawca w u.o.z.o.z. posługuje się sformułowaniem „ujęcie w gminnej ewidencji zabytków”, konsekwentnie będę używał tego właśnie zwrotu w dalszej części pracy.

¹⁴⁷ Możliwość rozszerzenia gminnej ewidencji zabytków o obiekty, których nie ma w wojewódzkiej ewidencji zabytków, na podstawie porozumienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sytuuje gminną ewidencję zabytków w hierarchii wyżej niż wojewódzka ewidencja zabytków. Zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, w: R. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 406-407.

¹⁴⁸ Jeśli jednak prace przy zabytku ujętym w gminnej ewidencji zabytków nie będą wymagały pozwolenia na budowę (np. ocieplenie budynku, prace instalacyjne), to wówczas nie zajdzie potrzeba uzgadniania ich z

z gminnej ewidencji zabytków objęte ochroną miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dalej zgodnie z art. 4 u.z.u.o.z.o.z. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 53 w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.7)) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków”. Przepis ten rozszerzał obowiązek uzgadniania decyzji w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z właściwymi wojewódzkimi konserwatorami zabytków również w odniesieniu do zabytków nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Ponadto ponieważ zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy wydaje, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p., to zmiana w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. spowodowała, że również decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, musiały obowiązkowo podlegać uzgadnianiu z wojewódzkim konserwatorem zabytków¹⁴⁹.

Wreszcie zgodnie z art. 7 u.z.u.o.z.o.z. w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wojewódzki konserwator zabytków przekaze wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i staroście wykaz zabytków, o których mowa w art. 1 pkt 5 lit. b niniejszej ustawy oraz wykaz zabytków nieruchomości wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Wskazany przepis należy wyklądać w połączeniu z art. 6 ust. 2 u.z.u.o.z.o.z., który wskazuje, że w terminie 2 lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków, o którym mowa w art. 7, wójt (burmistrz, prezydent miasta) założy gminną ewidencję zabytków. Przy wprowadzaniu w życie u.o.z.o.z. z 2003 r. ustawodawca dał czas organom wykonawczym gmin

wojewódzkim konserwatorem zabytków, mimo ich wpływu na wygląd i substancję zabytku – zob. A. Maziarz, *Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do gminnej ewidencji zabytków*, „Krytyka Prawa”, 2025, nr 14, s. 100-101.

¹⁴⁹ Obecnie zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków muszą być uwzględniane w planie ogólnym gminy (art. 13b pkt 3 lit. j u.p.z.p.), w tak zwanych uchwałach krajobrazowych/reklamowych (art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z.), przy opracowywaniu map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (§ 18 ust. 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 4 października 2018 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, Dz.U. 2018 poz. 2031), a wnioski złożone na podstawie specustawy mieszkaniowej, odnoszące się do zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, muszą być uzgadniane z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 7 ust. 14 pkt 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. 2018 poz. 1496).

na założenie gminnych ewidencji zabytków do 17 listopada 2006 r. i najpóźniej od tego czasu wszystkie gminy powinny takowe ewidencje posiadać. Tymczasem w przywołanych przepisach nowelizacyjnych z 2010 r. wyznacza się kolejny termin na wprowadzenie gminnej ewidencji zabytków, tym razem w terminie dwóch lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków. Ci ostatni powinni przekazać rzeczony wykaz zabytków w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Takie rozwiązanie wykreowało powstanie nowych ewidencji zabytków. U.z.u.o.z.o.z. weszła w życie 5 czerwca 2010 r., zatem wojewódzcy konserwatorzy zabytków mieli czas na przekazanie wykazu zabytków do 5 grudnia 2010 r., a samorządy gminne powinny były założyć gminną ewidencję zabytków w terminie 2 lat od przekazania wykazu zabytków. Najpóźniej proces ten powinien się zakończyć 5 grudnia 2012 r., ale jak było to już wspomniane wyżej, część samorządów gminnych do dzisiaj nie posiada gminnej ewidencji zabytków. Wolą ustawodawcy było również to, aby wykaz zabytków prowadził do ich dokładnego odzwierciedlenia w gminnej ewidencji zabytków, bez jakiegokolwiek pomijania zabytków przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹⁵⁰. Ustawodawca był świadomy zagrożenia w postaci opieszałości samorządów gminnych, stąd wprowadził regulację mającą przeciwdziałać wystąpieniu luki w prawie, polegającej na braku ochrony zabytków w przypadku niezakożenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 8 ust. 1-3 u.z.u.o.z.o.z. do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do zabytków znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 niniejszej ustawy. Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wydaje się po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków - w odniesieniu do zabytków znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 niniejszej ustawy. Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzję, o której mowa w art. 39 ust. 3 i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do zabytków znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 niniejszej ustawy.

¹⁵⁰ Por. wyrok NSA z 28 października 2015 r., II OSK 2014/15. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może również samodzielnie zadecydować o usunięciu zabytku z wykazu zabytków (por. wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., II OSK 2329/14).

Reasumując skutki wprowadzenia nowelizacji u.o.z.o.z. na podstawie u.z.u.o.z.o.z. należy przede wszystkim wskazać na zmianę gminnej ewidencji zabytków ze zbioru mającego charakter porządkujący, informacyjny i ewidencyjny do zbioru rodzącego skutki prawne dla właścicieli zabytków ujętych w ewidencji¹⁵¹. Nowelizacja wprowadziła obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego musiały być od tego momentu wydawane po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nowelizacja wyposażała też organ wykonawczy gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w kompetencję wyznaczania zabytków do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Zabezpieczeniem przed nadmierną samowolą piastuna organu wykonawczego gminy był obowiązek działania w tym wypadku w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W doktrynie podkreśla się, że zmiany te doprowadziły do ograniczenia wykonywania prawa własności do nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zabytków¹⁵².

Konsekwencją nowelizacji u.o.z.o.z. z 2010 r. była również konieczność wprowadzenia do porządku prawnego nowego rozporządzenia regulującego kwestie prowadzenia ewidencji zabytków. Stało się to rozporządzeniem 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

¹⁵¹ Należy również wskazać na istniejące pozytywne skutki ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Właściciel może ubiegać się o środki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku (art. 81 u.o.z.o.z.), czy badania archeologiczne (art. 82a u.o.z.o.z.). Przez pewien czas obowiązywała również tak zwana ulga na zabytki z gminnej ewidencji zabytków (art. 26 hb u.p.d.o.f.) polegająca na możliwości odliczenia od podstawy obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych w roku podatkowym na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z gminnej ewidencji zabytków. Możliwość ta została wprowadzona na mocy art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105), aby następnie zostać zniesiona na mocy z art. 1 pkt 12 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1265). Aktualnie w przypadku zabytków z gminnej ewidencji zabytków pozostała tylko możliwość z art. 26 hb ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. umożliwiająca odliczenie wydatków poniesionych w roku podatkowym na wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej utworzony, zgodnie z odrębnymi przepisami, dla zabytku nieruchomego znajdującego się w ewidencji zabytków. Zob. A. Główniczewska, P. Rączka, *Wpis do gminnej ewidencji zabytków – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, w: G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, Warszawa-Katowice 2024, s. 258-259.

¹⁵² E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrecyjna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 202-206; A. Tomaszewska, *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2019, nr 1, s. 292 et seq.

granice niezgodnie z prawem¹⁵³. Rozporządzenie reguluje prowadzenie między innymi gminnej ewidencji zabytków oraz określa wzór karty adresowej zabytku nieruchomego. Zgodnie z § 18 rozporządzenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. Warto zwrócić uwagę, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien, prowadząc gminną ewidencję zabytków, każdorazowo weryfikować karty zabytku nieruchomego przed formalnym włączeniem ich do ewidencji. Niedopuszczalne jest również włączanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do gminnej ewidencji zabytków obiektów, co do których nie dokonano rozpoznania wartości zabytkowych, a ich włączenie ma charakter asekuracyjny i następuje „niejako na wszelki wypadek”¹⁵⁴.

Przytoczona wyżej nowelizacja u.o.z.o.z. nie była ostatnią, która odnosiła się do gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 68 pkt. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁵⁵, w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 i 2245) wprowadza się następujące zmiany: w art. 22 dodaje się ust. 7 w brzmieniu: „7. Ewidencje, o których mowa w ust. 1, 2, 4 i 6, mogą zawierać dane osobowe obejmujące: 1) imię, nazwisko i adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby właściciela lub użytkownika zabytku; 2) imię, nazwisko i podpis autora karty ewidencyjnej lub adresowej lub imię i nazwisko osoby, która wypełniła kartę ewidencyjną; 3) imię i nazwisko lub nazwę wykonawcy prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich lub badań archeologicznych przy zabytku”. Celem wprowadzenia powyższej regulacji było dookreślenie zakresu danych osobowych, które powinny znajdować się w ewidencji. Zmiana ta nie miała zatem szczególnego znaczenia dla samej istoty gminnej ewidencji zabytków.

Wracając jeszcze do kwestii gminnej ewidencji zabytków ukształtowanej po zmianach w 2010 r. należałoby odnieść się do ujęcia w niej zabytków nieruchomych wyznaczonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem

¹⁵³ Dz.U. 2011 nr 113 poz. 661.

¹⁵⁴ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 170.

¹⁵⁵ Dz.U. 2019 poz. 730.

zabytków. Ograniczeniem samowoli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stał się przymus porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dzięki temu przepisowi wojewódzki konserwator zabytków mógł nadal prowadzić spójną politykę konserwatorską na podległym sobie terenie, dokonywać merytorycznej oceny propozycji ujęcia zabytków i przeciwdziałać ewentualnym nadużyciom na tym polu¹⁵⁶. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2014 r. „oczywistym jest, że we wskazanym przepisie nie można doszukiwać się normy wskazującej na inicjatora porozumienia, albowiem istotą każdego porozumienia jest dojście do takiego samego stanowiska w danej sprawie; innymi słowy, istotne dla spełnienia przesłanek art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. jest zaistnienie pozytywnego efektu w postaci zgodnych stanowisk organów. Fakt natomiast, że ustawodawca użył w omawianej normie sformułowania, iż chodzi o zabytki "wyznaczone przez wójta (prezydenta miasta), w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków", wymieniając wójta (prezydenta miasta) w pierwszej kolejności, wiąże się z faktem, iż to właśnie ten organ prowadzi gminną ewidencję zabytków, co wynika z art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z. Ponadto terminu "wyznaczone", nie można odnosić jedynie do wójta (prezydenta miasta), skoro owo "wyznaczenie", następuje w porozumieniu obu organów”¹⁵⁷. Na temat porozumienia wypowiadał się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z 18 grudnia 2014 r. stwierdził, że „użyte w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy pojęcie "w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków" jest pojęciem nieostrym, a przepisy ustawy nie wskazują czynności, które składają się na to pojęcie”¹⁵⁸. Brak wskazania konkretnych czynności oznacza, że dojście do porozumienia będzie musiało przybrać - do celów dowodowych - formę pisemną, która dostatecznie ujawni wolę obu stron, co do ujęcia danego zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków¹⁵⁹. Ciężko wyobrazić sobie, aby porozumienie odbyło się w formie ustnej, chyba że takie spotkanie wójta (burmistrza,

¹⁵⁶ Aleksandra Penszyńska wskazuje, że organ wykonawczy arbitralnie wskazuje obiekt i następnie uzgadnia swoje stanowisko z wojewódzkim konserwatorem zabytków – zob. A. Penszyńska, *Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje de lege ferenda*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, 2020, nr 18, s. 107. Jeszcze dalej idzie Natalia Kozłowska, która mówi, że organ wykonawczy gminy może ujmować zabytki na podstawie subiektywnej opinii. Wydaje się, że taka ocena jest już za daleko idąca. Uchronić przed subiektywnością ma wyspecjalizowany organ jakim jest wojewódzki konserwator zabytków. Zob. N. Kozłowska, *Wpis do gminnej ewidencji zabytków w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 roku, P 12/18*, w: P. Dobosz, A. Kozień, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024, s. 112.

¹⁵⁷ Wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2637/12.

¹⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 18 grudnia 2014 r., II SA/Łd 638/14.

¹⁵⁹ Porozumienie nie przyjmie formy postanowienia o jakim mowa w art. 106 k.p.a., ponieważ nie ma ku temu podstaw w przepisach prawa materialnego – zob. I. Mikiciuk, *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski”, 2010, nr 9, s. 7; A. Penszyńska, *Gminna ewidencja...*, op. cit., s. 108.

prezydenta miasta) z wojewódzkim konserwatorem zabytków byłoby protokolowane, a następnie podpisane przez obie strony. Bezsporne pozostaje jednak, że w gminnej ewidencji zabytków nie można ująć zabytku, co do których wojewódzki konserwator zabytków nie wypowiedział się albo nie zajął żadnego stanowiska¹⁶⁰. Zgodnie z istniejącą praktyką wojewódzki konserwator zabytków aprobował do ujęcia w ewidencji zabytki rozpoznane w miejskich studiach historyczno-konserwatorskich wykonywanych przez wyspecjalizowanych konserwatorów i historyków sztuki (ewentualnie specjalistów z pokrewnych dziedzin)¹⁶¹ lub rozpoznane w opracowaniach regionalistycznych, posiadających aparat naukowy, umożliwiające krytyczną ocenę wniosków do jakich doszli autorzy.

Jak było już to wspomniane gminną ewidencję zabytków prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do bezpośredniego kształtowania gminnej ewidencji zabytków. Włączenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przygotowanej karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków jest czynnością materialno-techniczną. Część wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) poprzestaje na tej czynności i w ten sposób prowadzi następnie gminną ewidencję zabytków. Z kolei druga część wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) po dokonaniu wskazanej czynności materialno-technicznej przyjmuje gminną ewidencję zabytków w formie zarządzenia, co stanowi przejaw realizowanych przez nich kompetencji w zakresie ochrony zabytków¹⁶² i potwierdza dokonanie czynności materialno-technicznej¹⁶³. Niezależnie które postępowanie wybierze wójt (burmistrz, prezydent miasta) to każdorazowo spoczywa na nim obowiązek udostępniania informacji zawartych w gminnej ewidencji zabytków na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej¹⁶⁴. Pożądaną praktyką jest udostępnianie gminnej ewidencji zabytków w biuletynie informacji publicznej urzędu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może pominąć zabytków przekazanych mu w wykazie zabytków przeznaczonych do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dopuszczalne jest za to przyjmowanie gminnej ewidencji zabytków kilkoma

¹⁶⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 102/19.

¹⁶¹ K. Zimna-Kawecka, *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości konserwatorskie”, 2010, nr 28, s. 80.

¹⁶² Por. wyrok WSA w Gdańsku z 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19.

¹⁶³ Postanowienie NSA z 30 lipca 2024 r., II OZ 367/24.

¹⁶⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Zob. N. Kozłowska, *Aksjologia, cele i skutki prawne gminnej ewidencji zabytków i rejestru zabytków w analizie porównawczej*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 126.

zarządzeniami, nawet z odstępem czasowym, aż do przyjęcia wszystkich zabytków wskazanych w wykazie zabytków. Niemniej takie rozwiązanie doprowadza do braku czytelności, jasności i transparentności w działaniach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nadto takie rozwiązanie sprawia, że część zabytków nieruchomości na terenie gminy będzie chronionych na podstawie ujęcia w gminnej ewidencji zabytków, a część na podstawie ujęcia w wykazie zabytków przekazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rodzi to sytuację hybrydowej ochrony zabytków w gminie i jeszcze bardziej zaciemnia i komplikuje system ochrony zabytków.

Gminna ewidencja zabytków, podobnie jak to jest z rejestrem zabytków, będzie zbiorem żywym, który podlega zmianom wynikającym z włączania do niego zabytków i wyłączenia (w przypadku rejestru będzie to wpis do rejestru i skreślenie z rejestru). Każde włączenie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zabytku nieruchomego do wojewódzkiej ewidencji zabytków będzie skutkowało tym, że organ ten będzie musiał zawiadomić właściwą gminę (organ wykonawczy gminy) w celu ujęcia tego zabytku w gminnej ewidencji zabytków¹⁶⁵. Podobnie będzie przy wyłączeniu zabytku z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Zatem każda czynność podejmowana w stosunku do zabytków nieruchomości ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków będzie skutkowałą zmianami w gminnej ewidencji zabytków. Powstaje pytanie, czy ewentualne wykreślenie danego zabytku z rejestru zabytków, dokonywane ostateczną decyzją ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, będzie skutkowało wyłączeniem zabytku z wojewódzkiej ewidencji zabytku, a co za tym idzie z gminnej ewidencji zabytku. Praktyka w tym obszarze (wynikająca z art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z.) jest taka, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków wyłączają zabytki wykreślone z rejestru zabytków z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Postępowanie takie wynika z przyjęcia założenia, że wykreślony zabytek nie spełnia już definicji legalnej wskazanej w u.o.z.o.z., to znaczy że stracił wartości artystyczne, naukowe i historyczne, zazwyczaj polegające na utracie substancji zabytkowej, która była nośnikiem wskazanych wartości. Podobnie dzieje się w przypadku ostatecznego uchylecia decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków. Wątpliwość może pojawić się jednak przy wyjściu z założenia, że zabytek wykreślany (ewentualnie niewpisany) z (do) rejestru zabytków traci wartości, ale tylko częściowo – przykładowo traci wybitne, ponadprzeciętne, wyróżniające czy wysokie wartości, które uzasadniały wpisanie zabytku do rejestru zabytków, ale nadal takowe (zwykłe) wartości posiada. Taka sytuacja może mieć miejsce przy skreśleniu na podstawie drugiej z przesłanek wskazanych w art. 13 ust. 1

¹⁶⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2015 r., II SA/Łd 1116/14.

u.o.z.o.z. – to jest wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych. Kwestia jest tym bardziej zasadna, zważywszy, iż w ostatnim czasie pojawia się linia orzecznicza w sądach administracyjnych, która wiąże wpisanie obiektu nieruchomego do rejestru zabytków tylko z zabytkami o wyróżniających się walorach w stosunku do pozostałych zabytków. Przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 września 2021 r., utrzymany następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 19 listopada 2024 r.¹⁶⁶ W związku z tym, czy w takiej sytuacji należy wyłączyć zabytek nieruchomy z wojewódzkiej ewidencji zabytków, czy jednak należałoby zachować go ze względu na posiadane jeszcze wartości, aczkolwiek nie ponadprzeciętne? W istocie jest to pytanie o kryteria kwalifikacyjne poszczególnych kategorii zabytków, na które nie znajdziemy prostej odpowiedzi na gruncie u.o.z.o.z.¹⁶⁷ Wydaje się, że w analizowanej sytuacji wojewódzki konserwator zabytków (ew. wójt, burmistrz, prezydent miasta, chcąc działać na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z.) powinien dokonać analizy uzasadnienia orzeczenia (lub decyzji administracyjnej) i ewentualne pozostawianie zabytku w ewidencji zabytków uzasadnić (przy uprzednim powiadomieniu właściciela albo posiadacza), mając na względzie zasadę przekonywania zawartą w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności

¹⁶⁶ WSA w Warszawie w wyroku z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1058/21, stwierdził, że „w interesie społecznym, którego nie da się pominąć w świetle hipotezy art. 9 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z., leży zachowanie wyłącznie obiektów o wyróżniających się walorach, czyli stanowiących świadectwo obiektywnie istotnych zdarzeń lub unikalne świadectwo epoki, reprezentujących szczególną (ponadprzeciętną) wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Wyrok ten utrzymał NSA 19 listopada 2024 r., II OSK 114/22, i dodatkowo wskazał, że „zgodzić się także należy ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że sam fakt posiadania przez dany obiekt (budynek, zespół budynków tworzących całość) wartości zabytkowych o nośnikach historycznych, artystycznych lub naukowych nie może być wyłącznym czynnikiem warunkującym objęcie tego obiektu ochroną przez wpis do rejestru zabytków. Z zestawienia przepisów art. 9 ust. 1 i art. 3 pkt 1 oraz art. 7 pkt 1 u.o.z. można wyprowadzić normę prawną pozwalającą uznać, że ochroną prawną winny być objęte obiekty o wyróżniających się, ponadprzeciętnych wartościach o charakterze zabytkowym”. Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku WSA w Warszawie z 7 maja 2021 r., VII SA/Wa 307/21, niemniej ten wyrok nie ostał się w NSA, który w wyroku z 19 czerwca 2024 r., II OSK 2410/21, wskazał, że „Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko organów, że z definicji legalnej zabytku (art. 3 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków) w żaden sposób nie wynika, że zabytkiem może być tylko taki obiekt, który ma wyjątkowe wartości historyczne, artystyczne lub naukowe. Ponadprzeciętność wartości nie jest cechą wymaganą przez ustawodawcę. Jest wiele zabytków, które nawiązują do cech charakterystycznych sztuki z danej epoki ale same w sobie w nie są z powodu tych cech wyjątkowe a nawet uznać by można występujące w nich cechy za powszechne dla tamtego okresu. Wartość zabytkowa to wartość będąca świadectwem minionej epoki i właśnie przez wzgląd na konieczność zachowania pamięci o dawnych czasach zasługująca na szczególną ochronę. Wyjątkowość nie ma tu znaczenia liczy się czy posiada wartość historyczną, artystyczną lub naukową mającą znaczenie dla interesu społecznego”.

¹⁶⁷ Szczegółową analizę definicji legalnej zabytku oraz problemów organów ochrony zabytków i sądów administracyjnych z kwalifikacją zabytków przeprowadził Jacek Brudnicki w artykule pod tytułem „*Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*” („Ochrona Zabytków”, 2023, nr 2, s. 9-34).

przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy¹⁶⁸. I choć sytuacja ta może wydawać się mało prawdopodobna, to zważywszy na fakt, że ostatnimi czasy sądy administracyjne wzięły na siebie ciężar kwalifikacji merytorycznych przesłanek do objęcia ochroną wynikającą z wpisania do rejestru zabytków, sytuacja taka może się wydarzyć i będzie kolejnym przykładem problematyczności stosowania materialnej definicji zabytku w u.o.z.o.z.

Przepisy prawa nie regulują procedury wyłączenia nieruchomości z gminnej ewidencji zabytków. Organy ochrony zabytków wypracowały w tym zakresie praktykę analogiczną, jak w przypadku włączania zabytków do gminnej ewidencji zabytków – tzn. jeśli procedurę inicjuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi w tej sprawie dojść do porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków, a następnie dokonać czynności materialno-technicznej wyłączenia i – zazwyczaj – wydać w tej sprawie zarządzenie. Wszelkie czynności są poprzedzone sprawdzeniem stanu faktycznego i przeprowadzeniu wizji lokalnej przez urzędników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków¹⁶⁹. W przypadku gdy procedurę zainicjuje wojewódzki konserwator zabytków i wyłączy nieruchomość z wojewódzkiej ewidencji zabytków, to w konsekwencji wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie musiał wyłączyć nieruchomość również z gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, kartę ewidencyjną nieruchomości, która przestała być zabytkiem, wyłącza się z gminnej ewidencji zabytków oraz przechowuje w archiwum zakładowym urzędu gminy. Zachowanie karty zabytku wyłączonego z gminnej ewidencji zabytków jest ważne z punktu widzenia historii danego miejsca, zachowania pamięci o istniejących zabytkach, czy jako dokumentacja służąca do ewentualnej odbudowy obiektu¹⁷⁰.

Pozostaje jeszcze kwestia tego, czym jest gminna ewidencja zabytków w relacji do rejestru zabytków. Ewidencja posiadała informacyjny charakter, ale po zmianach w 2010 r. jej charakter i znaczenie dla właścicieli zabytków istotnie się zmienił. W orzecznictwie wskazuje się, że ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków jest jej wstępną ochroną¹⁷¹. Skoro

¹⁶⁸ Choć do prowadzenia ewidencji zabytków nie mają zastosowania przepisy k.p.a., to w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., P 12/18, należałoby zapewnić wszelkie prawa procesowe właścicielom i posiadaczom.

¹⁶⁹ A. Penszyńska, *Gminna ewidencja...*, op. cit., s. 112-114.

¹⁷⁰ M. Drela, *Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej*, „Studia Erasmiانا Wroclawskie = Wrocławskie Studia Erazmiańskie : zeszyt naukowy studentów, doktorantów i pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego”, 2024, nr XVIII, s. 327.

¹⁷¹ Wyrok WSA w Krakowie z 3 października 2025 r., II SA/Kr 930/25. W uzasadnieniu wskazano, że „tylko w stosunku do takiego obiektu, który charakteryzuje się cechami wskazującymi na posiadaną przez niego wartość

tak, to należałoby wskazać, co jest docelową formą ochrony. O tym sądy administracyjne wprost nie wspominają, ale łatwo się domyślić, że musi chodzić o wpis do rejestru zabytków. Przy takim rozumieniu pośrednio dochodzi do klasyfikacji (gradacji) zabytków i ich wartościowania ze względu na to, czy wartości historyczne, artystyczne i naukowe, którymi zgodnie z definicją legalną muszą się charakteryzować, uzasadniają objęcie ich wstępną ochroną czy już pełną. Innymi słowy, jeśli zabytek przejawia wybitne wartości jest ujmowany w rejestrze zabytków, a jeśli posiada szczególne wartości jest ujmowany w gminnej ewidencji zabytków¹⁷². Poza tym zmiany z 2010 r. spowodowały, że zaczęto uważać gminną ewidencję zabytków za nienazwaną formę ochrony zabytków. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 1 października 2014 r. wskazał, że „ewidencja zabytków wymieniona w art. 21 i 22 u.o.z.o.z. nie jest zatem formą prawnej ochrony zabytków przewidzianą w art. 7 ustawy. Jednakże z umieszczeniem obiektu w ewidencji zabytków łączą się określone obowiązki dla ich właścicieli lub posiadaczy. Tym samym można uznać, że ewidencja ma status nienazwanej (tzn. niewymienionej w art. 7 ustawy) prawnej formy ochrony zabytków”¹⁷³. Na kwestię tę zwracała również uwagę doktryna. Przykładowo Maksymilian Cherka i Patrycja Antoniak wskazywali, że ustawodawca po nowelizacji z 2010 r. *de facto* wprowadził nienazwaną formę ochrony zabytków w postaci gminnej ewidencji zabytków¹⁷⁴. Takie same spostrzeżenie poczynił również Piotr Dobosz¹⁷⁵. Idąc dalej tym tokiem rozumowania należałoby stwierdzić, że tak samo nienazwaną formą ochrony zabytków jest wykaz zabytków (*in statu nascendi*), który bezpośrednio poprzedza wprowadzenie gminnej ewidencji zabytków, jak również sam w sobie stanowi wystarczającą podstawę do ograniczania prawa własności w zakresie korzystania z nieruchomości poprzez obowiązek uzgadniania i opiniowania z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymienionych już wyżej decyzji

historyczną, artystyczną lub naukową, uzasadnione jest objęcie go wstępną ochroną w postaci ujęcia w gminnej ewidencji zabytków (tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 października 2024 r. II SA/Kr 1019/24, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 kwietnia 2024 r. II SA/Rz 2033/23, wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2024 r. II SA/Kr 1361/23)”.
¹⁷² Por. wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że „jest oczywiste bowiem, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

¹⁷³ Wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 r., II SA/Gd 398/14.
¹⁷⁴ P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 22*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 126.

¹⁷⁵ P. Dobosz, *Formy i sposoby ochrony zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 232.

dotyczących zabytku. Na tym nie koniec. Tomasz Sienkiewicz wywodzi, że gminna ewidencja zabytków to również nienazwana forma nadzoru konserwatorskiego¹⁷⁶.

Nowelizacja u.o.z.o.z. z 2010 r. spowodowała – jak już to było wspomniane – ograniczenia praw właścicieli nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków¹⁷⁷. Tym samym zaczęli oni korzystać ze swoich praw i na drodze sądowoadministracyjnej przeciwdziałać włączaniu ich nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków. W związku z tym, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) prowadzą gminną ewidencję zabytków albo poprzez samo zakładanie kart zabytku i w ten sposób włączanie ich do gminnej ewidencji, albo dodatkowo potwierdzając tę czynność wydaniem zarządzenia, pojawiła się kwestia odpowiedniej podstawy prawnej do składania skarg do sądów administracyjnych, a tym samym podstawy kognicji sądowej. Możliwe były dwie podstawy prawne wynikające z p.p.s.a. Pierwsza z nich wynika z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.3)), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Druga z nich wynika z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie

¹⁷⁶ T. Sienkiewicz, *Gminna ewidencja zabytków jako nienazwana forma nadzoru konserwatorskiego*, „Gubernaculum et Administratio”, 2023, nr 1, s. 239-266. Konsekwencją tego stanowiska jest również określanie wojewódzkiej ewidencji zabytków również jako nienazwanej formy ochrony zabytków – zob. T. Sienkiewicz, *O potrzebie ustawowego doformalizowania charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków*, „Studia Prawnicze KUL”, 2025, nr 1(101), s. 127.

¹⁷⁷ W doktrynie pojawiły się również mniejszościowe głosy odmienne, które wskazywały, że ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków nie rodzi dla właścicieli i posiadaczy żadnych nowych obowiązków, w tym potrzeby uzyskiwania pozwoleń o jakich mowa w art. 36 u.o.z.o.z. Dopiero na etapie konkretnych postępowań administracyjnych organ prowadzący postępowanie administracyjne był zobligowany do uzgodnienia albo zaopiniowania rozstrzygnięcia (zob. A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2022, nr 1 (100), s. 74-97; A. Jakubowski, *Co dalej...*, op. cit., s. 35-47; K. Zalaszińska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 62-64). Omówienie toczącej się dyskusji – zob. A. Główniewska, *Włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków. Refleksje na tle materialnej definicji zabytku i najnowszej orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo i Więź”, 2025, nr 4(57), s. 779-785.

w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Pierwsze z prezentowanych rozwiązań przyjęło się najszerzej i obecnie jest wiodącą linią orzecniczą¹⁷⁸. Zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2022 r.: „włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 u.o.z.o.z., jest czynnością organu administracji, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Czynność ta ma charakter zewnętrzny i jest działaniem jednostronnym będącym elementem władczych działań administracji publicznej”¹⁷⁹. Podobne stanowisko względem kognicji sądowej dotyczącej włączenia zabytków do gminnej ewidencji zabytków poprzez założenie karty zabytku przyjmowało orzecznictwo sądowoadministracyjne już wcześniej. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 października 2011 r.¹⁸⁰, czy postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 marca 2017 r.¹⁸¹.

Drugie z tych rozwiązań również znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie. Zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2012 r., „działanie Prezydenta Miasta Płocka w formie prawnej zarządzenia, którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków Gminy - Miasta Płock, stanowiło akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.)”¹⁸². Późniejszymi przykładami mogą być orzeczenia wydawane przez Naczelny Sąd Administracyjny 15 grudnia 2016 r.¹⁸³ i 25 marca 2020 r.¹⁸⁴

Zgodnie z przytoczonymi orzeczeniami sądów administracyjnych warto zwrócić uwagę, że w przypadku zaskarżania czynności włączenia karty zabytku do gminnej ewidencji zabytków jako podstawę zwykło się przyjmować art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Z kolei w przypadku zaskarżania aktu – zarządzenia wójta (burmistrz, prezydenta miasta) o włączeniu zabytku do gminnej ewidencji zabytków za podstawę przyjmuje się art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Niezależnie

¹⁷⁸ P. Daniel, *Możliwość weryfikacji wpisu do ewidencji zabytków. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2023 r. (II OSK 2326/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2024, nr 1, s. 98.

¹⁷⁹ Postanowienie NSA z 18 października 2022 r., II OZ 610/22.

¹⁸⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 6 października 2011 r., II SA/Kr 991/11.

¹⁸¹ Postanowienie WSA w Krakowie z 7 marca 2017 r., II SA/Kr 1507/16.

¹⁸² Postanowienie NSA z 14 września 2012 r., II OSK 1950/12.

¹⁸³ Postanowienie NSA z 15 grudnia 2016 r., II OSK 2700/16.

¹⁸⁴ Postanowienie NSA z 25 marca 2020 r., II OZ 244/20.

jednak, czy ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków będzie rozstrzygane przez sąd jako skarga na czynność faktyczną wywołującą skutki prawne (czynność materialno-techniczną), czy jako skarga na akt administracyjny, istotne jest to, że skarga w tym zakresie jest dopuszczalna¹⁸⁵.

Pojawienie się skutków prawnych, wynikających z ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków, po nowelizacji z 2010 r., spowodowało wzrost liczby skarg do sądów administracyjnych oraz pojawienie się wątpliwości w doktrynie w zakresie ujmowania zabytków w gminnej ewidencji zabytków bez czynnego udziału właściciela albo posiadacza¹⁸⁶. Często właściciel dowiadywał się o tym, że jego nieruchomość jest zabytkiem ujętym w gminnej ewidencji zabytków na etapie postępowania administracyjnego dotyczącego wydania warunków zabudowy, czy pozwolenia na budowę. Wątpliwości względem regulacji związanych z gminną ewidencją zabytków powziął też Naczelny Sąd Administracyjny, który postanowieniem z 13 czerwca 2018 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „czy art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm., [dalej: ustawa o ochronie zabytków]) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm. [dalej: Protokół nr 1])”¹⁸⁷. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że właściciel dowiadyuje się o ujęciu jego nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków *ex-post*,

¹⁸⁵ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 161. Dodatkowo należy wskazać, że nie ma możliwości kwestionowania ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym skargi na decyzję o warunkach zabudowy, czy inne decyzje, do wydania których niezbędna była opinia albo uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków – por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2909/14. Ponadto – analogicznie – droga sądowoadministracyjna przysługuje w zakresie kwestionowania ujęcia zabytku w wykazie zabytków przeznaczonych do włączenia do gminnej ewidencji zabytków – por. postanowienie NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OSK 831/12.

¹⁸⁶ Przykładowo: M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 886-899; A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny”, 2018, r. 25, nr 4, s. 53 et seq.; M. Hejbudzki, *Gminna ewidencja zabytków jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa dobrom kultury w świetle prawnych standardów ochrony właścicieli nieruchomości*, w: M. Różański, A. Dzikowski (red.), *Troska o zachowanie dóbr kultury*, Olsztyn 2018, s. 56-57.

¹⁸⁷ Postanowienie NSA z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17. Uzupełnione następnie postanowieniem NSA z 19 września 2018 r., II OSK 2781/17.

nadto nie bierze udziału w jakichkolwiek czynnościach postępowania administracyjnego, nie są mu znane motywy i uzasadnienie ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków, ponadto właściciel nie może zweryfikować prawidłowości czynności podjętych przez organ, a sama procedura charakteryzuje się brakiem materiałów bazowych („dowodów”)¹⁸⁸.

Reakcją ustawodawcy na skierowanie przez Naczelną Sąd Administracyjny zapytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego było podjęcie działań legislacyjnych, które miały zapobiec ewentualnej niekonstytucyjności przepisu. W tym celu wydano rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem¹⁸⁹. Rozporządzenie wprowadziło obowiązek informowania właścicieli zabytków o zamiarze włączania do ewidencji (zarówno gminnej jak i wojewódzkiej) oraz o zamiarze wyłączenia z ewidencji. Takie wyprzedzające działanie ustawodawcy miało zapewnić udział właściciela w procedurze włączenia (wyłączenia) zabytku do (z) ewidencji oraz rozwiązać wątpliwości konstytucyjne podnoszone w stosunku do ewidencji.

W trakcie oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem konstytucyjności przepisu art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. zajął się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z 16 lutego 2022 r. stwierdził, że „art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim umożliwia ujęcie w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości wyznaczonej bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony jego praw przed dokonaniem takiego ujęcia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.”¹⁹⁰. Wyrok ten został następnie podtrzymany przez Naczelną Sąd Administracyjny 11 października 2023 r.¹⁹¹ Należy wskazać, że oba sądy odmówiły zastosowania zakwestionowanego przepisu i skutek stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu ma zastosowanie jedynie w rozpoznawanej przez sąd sprawie – innymi słowy, skutki stwierdzenia przez sądy administracyjne niekonstytucyjności przepisu nie rozciągają się automatycznie na

¹⁸⁸ Ibidem. Po wydaniu przedmiotowego postanowienia przez Naczelną Sąd Administracyjny wzmożły się głosy w doktrynie o niekonstytucyjności przepisów u.o.z.o.z. oraz naruszeniu przez nie postanowień EKPC – zob. M. Jackowska, *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2022, nr 10, s. 92-97.

¹⁸⁹ Dz.U. 2019 poz. 1886.

¹⁹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 16 lutego 2022 r., II SA/Po 258/21.

¹⁹¹ Wyrok NSA z 11 października 2023 r., II OSK 1126/22.

wszelkie inne sprawy zawisłe przed innymi sądami administracyjnymi, *ergo* wyroki te wiążą tylko w tej jednej sprawie.

Blisko pięć lat zajęło Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrzenie zapytania prawnego skierowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny¹⁹². Długo oczekiwany wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł 11 maja 2023 r.¹⁹³ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) 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”¹⁹⁴. Wyrok zapadł jednogłośnie¹⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku, że w analizowanej regulacji prawnej doszło do pominięcia ustawodawczego¹⁹⁶. Nie zakwestionował zaś samej instytucji gminnej ewidencji zabytków¹⁹⁷. Ponadto Trybunał zauważył, że „włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków powoduje istotne ograniczenia w szczególności w zakresie korzystania z prawa własności (*ius utendi*) wiążące się z obowiązkiem uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. (...) Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie wskazanym przez NSA prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości, dowiadując się, że nieruchomość ma zostać

¹⁹² Trybunał Konstytucyjny zajmował się kwestią gminnej ewidencji zabytków już w 2016 r., ale wówczas - w związku z niespełnieniem przesłanek niezbędnych do dokonania kontroli konstytucyjnej - wszczęte postępowanie zostało umorzone (Postanowienie TK z 7 listopada 2016 r., SK 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 84). Omówienie sprawy - zob. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2023, nr 1/2023, s. 102-103.

¹⁹³ Wyrok TK z 11 maja 2023 r., P 12/18 (Dz.U. 2023 poz. 951).

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Trybunał Konstytucyjny orzekał w składzie: Stanisław Piotrowicz (przewodniczący), Krystyna Pawłowicz, Bartłomiej Sochański (sprawozdawca), Bogdan Świączkowski i Jarosław Wyrembak. Należy wskazać, że tak uformowany skład orzekający może budzić uzasadnione wątpliwości biorąc pod uwagę wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18) oraz uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. 2024 poz. 198).

¹⁹⁶ Na temat skutków pominięcia ustawodawczego – zob. R. Hauser, *Skutki zaniechania legislacyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego – wybrane zagadnienia*, w: M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 858-871.

¹⁹⁷ K. Zalasńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 64.

wpisana do gminnej ewidencji zabytków, nie ma możliwości w postępowaniu administracyjnym zająć stanowiska oraz zakwestionować działań podejmowanych przez organ administracji gminnej w porozumieniu z konserwatorem.”¹⁹⁸

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zdecydował się podjąć kwestii zmiany rozporządzenia regulującego prowadzenie między innymi gminnej ewidencji zabytków¹⁹⁹. Wyrok ten obliguje prawodawcę do dostosowania przepisu o gminnej ewidencji zabytków do wskazanych wymagań konstytucyjnych²⁰⁰. Należy też podkreślić, że istniejące gminne ewidencje zabytków pozostają w mocy, a wyrok wywołuje obowiązek uzgodnień po stronie organu wykonawczego gminy²⁰¹. Mimo to, że gminne ewidencje zabytków pozostają w mocy, to dotychczasowe włączenia zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. pozostają skuteczne, aczkolwiek są dokonane wadliwie (przynajmniej do zmian wprowadzonych rozporządzeniem z 2019 r.)²⁰². Hubert Izdebski postuluje, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) zachował pewną ostrożność w dokonywaniu nowych ujęć zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z., ponieważ nie można w tym momencie przewidzieć przyszłych działań ustawodawcy i brzmienia ewentualnych przepisów intertemporalnych²⁰³. Z kolei Aleksander Jakubowski proponuje, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) powtórzył ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytku, z zapewnieniem właścicielowi gwarancji proceduralnych²⁰⁴. Z kolei Paweł Daniel wskazuje, że po prawomocnym orzeczeniu w sprawie bezskuteczności ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków niemożliwe na obecnym etapie jest określenie zasad dokonania powtórnie jeszcze raz tej czynności²⁰⁵. Otwartym pozostaje również pytanie o ewentualne odszkodowania dla właścicieli zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 2 u.o.z.o.z.

Jak było to już wspomniane, Trybunał nie podjął kwestii zmiany rozporządzenia dotyczącego gminnej ewidencji zabytków. Tym samym nadal otwartym pozostaje pytanie, czy rozporządzenie po zmianie w 2019 r. odpowiada wymaganiom konstytucyjnym, czy też będzie

¹⁹⁸ Wyrok TK z dnia 11 maja 2023 r., P 12/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2012/18> (dostęp: 5.11.2025).

¹⁹⁹ H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 7-8, s. 101.

²⁰⁰ Ibidem, s. 103-105.

²⁰¹ A. Jakubowski, *Co dalej...*, op. cit., s. 43 et seq.; J. Kotulska, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. dotyczącego wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 221.

²⁰² A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 164.

²⁰³ H. Izdebski, *Gminna ewidencja...*, op. cit., s. 108.

²⁰⁴ A. Jakubowski, *Co dalej...*, op. cit., s. 44.

²⁰⁵ P. Daniel, *Możliwość weryfikacji...*, op. cit., s. 100.

potrzebna w tym aspekcie nowelizacji u.o.z.o.z. To drugie rozwiązanie sugeruje Hubert Izdebski podnosząc, że zmiana rozporządzenia w 2019 r. gwarantująca udział właściciela w procedurze ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków idzie za daleko w stosunku do ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, które miało jedynie określać sposób prowadzenia ewidencji, a nie procedurę²⁰⁶.

Przywołane rozbieżne głosy w doktrynie oraz istniejący stan prawny stawiają organ prowadzący gminną ewidencję zabytków – wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w dość trudnej sytuacji. Obserwacje istniejących praktyk pozwalają sformułować pogląd, że w większości trwa stan wyczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy przez ustawodawcę w drodze nowelizacji u.o.z.o.z.

2.1.2. Park kulturowy

Do zadań gminy należy utworzenie parku kulturowego, który zgodnie z art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z. jest jedną z form ochrony zabytków. Jest to zadanie fakultatywne, którego podjęcie i realizacja zależy od woli organów gminy.

Zgodnie z art. 16 ust. 1-1a u.o.z.o.z. rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

W kolejnych ustępach wskazano, że uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony. Dla obszarów, na których utworzono

²⁰⁶ H. Izdebski, *Gminna ewidencja...*, op. cit., s. 101.

park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Kolejna jednostka redakcyjna – art. 17 ust. 1-2 - reguluje kwestię zakazów i nakazów w parku kulturowym. Zgodnie z tymi przepisami na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: 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 i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury²⁰⁷; 4) składowania lub magazynowania odpadów. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, 834 i 1089).

Park kulturowy nie jest formą wprowadzoną w 2003 r., ale znacznie wcześniej²⁰⁸. Należy wskazać, że zgodnie z art. 5 pkt 12 u.o.d.k.m. przedmiotem ochrony mogły być w szczególności krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych. Przepis ten został wprowadzony na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach²⁰⁹. Brak jednak było rozwinięcia regulacji dotyczących parków kulturowych w samej ustawie, czy też w rozporządzeniach wykonawczych, pomimo podejmowanych w tym zakresie prób²¹⁰. Z tej przyczyny była to forma prawna praktycznie niewykorzystywana, gdyż pierwsze dwa parki kulturowe pojawiły się dopiero w 2002 r. (Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze oraz Park Kulturowy Fortyfikacji Miejskich „Twierdza Gdańsk”), a kolejne pojawiły się dopiero pod rządami obecnie obowiązującej u.o.z.o.z.²¹¹

²⁰⁷ Art. 17 ust. 1 pkt 3a został dodany przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

²⁰⁸ Błędnie datę pojawienia się parków kulturowych jako 2003 r. podaje Grzegorz Dudek w artykule pod tytułem „Instytucja parku kulturowego – kompetencja organów gminy w perspektywie ustrojowej” (G. Dudek, *Instytucja parku kulturowego – kompetencja organów gminy w perspektywie ustrojowej*, „Młoda Palestra”, 2024, nr 1, s. 118).

²⁰⁹ Dz.U. 1990 nr 56 poz. 322

²¹⁰ K. Zalasńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 45-46; P. Dobosz, *Administracyjnoprawne...*, op. cit., s. 86.

²¹¹ M. Świdrak, *Przedmiot ochrony, celowość oraz dopuszczalne granice ingerencji uchwały tworzącej park kulturowy*, w: B. Popiołek, U. Kicińska, A. Słaby (red.), *Historia – Pamięć – Tożsamość w edukacji humanistycznej, Tom 6: Ochrona i promocja dziedzictwa kulturowego jako forma zachowania pamięci o*

W trakcie prac legislacyjnych nad obecną ustawą podjęto dyskusję na temat parków kulturowych, które w założeniu projektodawcy były wzorowane na parkach krajobrazowych²¹². Ówczesna Generalna Konserwator Zabytków – Aleksandra Jakubowska powiedziała 25 września 2002 r. w trakcie prac sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu że „zapytano również o to, co będzie, jak gmina nie zechce stworzyć parku kulturowego. [Sugerowano, że] trzeba jej to narzucić i znowu wojewoda wyda decyzję, że park ma być stworzony w gminie, która tego nie chce. Musimy więc na coś się zdecydować - albo uznajemy, że jest w Polsce system samorządowy, albo wracamy do centralizmu, gdzie Warszawa i wojewoda jako jej przedstawiciel będzie decydował o tym, co ma się dzieć w gminie i czego nie powinno się w niej robić”²¹³. Projektodawca nowej ustawy przyjął zatem założenie, że utworzenie parku kulturowego będzie wyłączną kompetencją organów gminy, co zarazem zapewnia jej samodzielność w podjęciu decyzji.

Decyzja o rozpoczęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego należy do rady gminy. To ona podejmuje uchwałę o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego²¹⁴. Uchwała taka może zapaść na skutek inicjatywy uchwałodawczej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), samej rady gminy albo na skutek obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Taka też była intencja ustawodawcy. W trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu 12 lutego 2003 r. przedstawiciel Ministerstwa Kultury - Dariusz Jankowski powiedział, że „przy tworzeniu tego przepisu przyjęliśmy założenie, by do gminy należała inicjatywa tworzenia parku kulturowego, a rola wojewódzkiego konserwatora zabytków ograniczałaby się tylko do wyrażenia opinii. Nie chodziło nam o to, by wojewódzki konserwator zabytków mógł składać [wiążący gminę] wniosek o utworzeniu takiego parku”²¹⁵. W uchwale intencjonalnej trzeba wskazać formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Termin ten nie może być krótszy jednak niż 21 dni od dnia

przeszłości, Kraków 2020, s. 76-77; K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Kraków 2002, s. 26-27.

²¹² A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki...*, op. cit., s. 31.

²¹³ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrn/KSP-53> (dostęp: 30.11.2025).

²¹⁴ Anna Fogel wskazuje, że „przepisy u.o.z.o.z. nie przewidują obowiązku podjęcia uchwały o przystąpieniu do prac nad utworzeniem parku kulturowego” (A. Fogel, *Formalnoprawne uwarunkowania utworzenia parku kulturowego*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022, s. 19). Stanowisko to jest błędne. Rada gminy jest organem kolegialnym, więc przed podjęciem jakichkolwiek czynności (np. ogłoszenia w prasie) musi dojść do ujawnienia woli organu. Formą prawną ujawnienia woli rady gminy jest podjęcie uchwały (art. 14 ust. 1 u.s.g.). Ciężko bowiem inicjować i procedować utworzenie parku kulturowego bez poparcia rady gminy. Jakiegokolwiek prace okazałyby się wówczas daremne.

²¹⁵ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 12 lutego 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrn/KSP-71> (dostęp: 1.12.2025).

ogłoszenia²¹⁶. Ustawodawca nie wskazał podmiotów uprawnionych do składania wniosków, stąd należy przyjąć, że takie wnioski, podobnie jak w procedurze planistycznej, może złożyć każdy. Transparentności całej procedury służy obowiązek ogłoszenia przez radę gminy w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego²¹⁷.

W kolejnym kroku procedury wójt (burmistrz, prezydent miasta) rozpatruje złożone wnioski i przygotowuje projekt uchwały, który następnie przesyła do wojewódzkiego konserwatora zabytków celem zaopiniowania. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wcześniej przeprowadzić konsultacje społeczne nad projektem uchwały (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Uchwała musi składać się z części tekstowej i najlepiej załącznika mapowego z wyznaczonymi granicami parku kulturowego²¹⁸. Wojewódzki konserwator zabytków w procedurze opiniowania może wydać pozytywną albo negatywną opinię. Niezajęcie stanowiska będzie równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem. Ewentualne negatywne stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków nie jest wiążące dla organów gminy. Niemniej, gdyby takowe wzięli pod uwagę i dokonali zmian w projekcie uchwały o utworzeniu parku kulturowego, to taki projekt powinien być zaopiniowany jeszcze raz przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W dalszej procedurze projekt uchwały jest przekazywany pod obrady rady gminy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. utworzenie parku kulturowego ma celu ochronę krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Choć samorząd gminny posiada niezależność w tworzeniu parku kulturowego, to jednak taka decyzja nie może być arbitralna i odbiegać od przesłanek ustawowych, a zatem osiągnięcia celu w postaci ochrony krajobrazu kulturowego i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów. U.o.z.o.z. posiada definicję legalną krajobrazu kulturowego. Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z. krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników

²¹⁶ Regulacja ta (art. 16 ust. 1a u.o.z.o.z.) została dodana przez art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

²¹⁷ Wydaje się, że przepis ten powinien obligować organ wykonawczy gminy do umieszczenia ogłoszenia w prasie miejscowej, a nie obligować do tego radę gminy, która nie ma właściwego aparatu wykonawczego.

²¹⁸ Choć mapa stanowiąca załącznik do uchwały nie jest wymogiem ustawowym, to jednak jej dołączenie do projektu uchwały pozwoli dokładnie i przejrzysto wyznaczyć granice obszaru parku kulturowego – por. A. Fogel, *Formalnoprawne...*, op. cit., s. 17.

naturalnych i działalności człowieka²¹⁹. Z kolei wyróżniający się krajobraz musi zawierać zabytki charakterystyczne dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Ustawodawca użył liczby mnogiej (zabytki), stąd na terenie parku powinny znajdować się minimum dwa takie zabytki. W rezultacie powyższego park kulturowy będzie obejmował nieruchomości niezabytkowe i zabytkowe (wpisane do rejestru zabytków, ujęte w ewidencjach, zabytki niewidniejące nigdzie). Nie jest konieczne, aby wszystkie nieruchomości na terenie parku były zabytkami. Potwierdza to również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2007 r., w którego uzasadnieniu wskazano, że „celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Stąd też dla ochrony tejże przestrzeni krajobrazu, nie jest konieczne aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe. Park kulturowy przedstawia wartość kulturową jako określona całość”²²⁰. Obszar parku może z kolei pokrywać się z obszarowym wpisem do rejestru zabytków – np. układem urbanistycznym czy ruralistycznym. Spełnienie wszystkich tych warunków jest niezbędne dla ważności uchwały, dlatego powinny one zostać zanalizowane jeszcze przed formalnym wszczęciem procesu legislacyjnego.

Z kolei sama uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego musi zawierać określenie nazwy parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia z katalogu wskazanego w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Elementy te są obowiązkowe do ujęcia w uchwale, w przeciwnym razie uchwała może zostać usunięta z porządku prawnego przez wojewodę. Granice parku powinny być wskazane na załączniku mapowym i wskazywać teren parku kulturowego. Wskazane w uchwale zakazy i ograniczenia muszą być adekwatne do celu utworzenia parku kulturowego, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 maja 2018 r. wywodząc, że „wprowadzone tą uchwałą zakazy i ograniczenia znajdują oparcie w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, są zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz odpowiadają wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasadzie dostatecznej określoności przepisów prawa”²²¹. Trzeba wskazać, że

²¹⁹ Pierwotna definicja krajobrazu kulturowego brzmiała „krajobraz kulturowy - przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”. Została ona zmieniona art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

²²⁰ Wyrok NSA z 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07.

²²¹ Wyrok NSA z 8 maja 2018 r., II OSK 1357/17.

zakazy i ograniczenia wymienione w uchwale stanowią źródło obowiązków²²². Samorządy gminne przyjmują różne ograniczenia na terenie parków kulturowych. Przykładowo ograniczają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej naruszającej moralność publiczną, działalności usługowej o charakterze erotycznym²²³, czy ograniczają możliwość stosowania pewnych rodzajów nośników reklamowych przez prowadzących działalność gospodarczą w ramach ogródków gastronomicznych. Reglamentacja działalności gospodarczej na terenie parku kulturowego może zatem przybrać formę całkowitego zakazu danej działalności albo ograniczenia, czyli dopuszczenia takowej działalności, jednak pod pewnymi warunkami²²⁴. Zakazy i ograniczenia te muszą mieścić się w zakresie enumeratywnie wskazanym w ustawie oraz nie mogą powielać i wkraczać w kompetencje organów, które zostały uregulowane ustawowo²²⁵. Nie mogą one również zawierać norm nakładających obowiązek restytucji obiektów/krajobrazu do ustalonego wzoru, ponieważ park kulturowy jest formą ochrony zabytków o charakterze konserwatorskim, a nie restytucyjnym²²⁶. Uchwała o utworzeniu parku kulturowego jest aktem prawa miejscowego²²⁷ ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Zakazy i ograniczenia formułowane w uchwale, budzą w literaturze różnorakie oceny. Jednym z najdalej idących poglądów na ten temat jest ten, upatrujący niekonstytucyjności przepisów art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., formułowany przez Grzegorza Dudka²²⁸. Podniósł on, że „z punktu widzenia art. 31 ust. 3 w zw. z art. 94 Konstytucji RP należy uznać, że rada gminy nie jest konstytucyjnie legitymowana do wykonywania kompetencji związanych z takim wyważeniem konstytucyjnych wartości, które będzie prowadzić do ukonkretnienia bardzo

²²² Por. wyrok NSA z 22 listopada 2023 r., II OSK 1626/23; A. Fogel, *Problemy interpretacyjne dotyczące uchwalania i funkcjonowania parków kulturowych*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/problemy-interpretacyjne-dotyczace-uchwalania-i-funkcjonowania-parkow-kulturowych/ (dostęp: 4.12.2025).

²²³ Zob. *Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzenia planu jego ochrony, Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków*, red. Z. Myczkowski, Kraków 2005; J. Tekielak, *Park kulturowy jako jedna z form ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 236-237; B. Przywora, *O granicach dopuszczalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej na terenie parku kulturowego*, w: J. Jaworski, B. Szmulik (red.), *Uchwała krajobrazowa. Zagadnienia konstytucyjne*, Warszawa 2023, s. 240 et seq.

²²⁴ J. Trzewik, *Park kulturowy jako forma ograniczenia działalności gospodarczej*, w: R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 323.

²²⁵ A. Fogel, *Park kulturowy w orzecznictwie sądowym*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022, s. 55.

²²⁶ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 145-146.

²²⁷ M. Rymer, *Rola jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zabytków – analiza wybranych problemów*, w: A. Gryszczyńska, B. Konieczna (red.), *Ochrona zabytków militarnych Helu*, Toruń – Warszawa 2006, s. 30.

²²⁸ G. Dudek, *Instytucja parku kulturowego – kompetencja organów gminy w perspektywie ustrojowej*, „Młoda Palestra”, 2024, nr 1, s. 118-138.

ogólnie sformułowanych w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. ograniczeń”²²⁹. Pogląd ten nie znalazł jednak szerokiego poparcia. Dość wspomnieć, że ustawodawca wyposażył samorząd gminny w kompetencje do ograniczania prawa własności i wolności gospodarczej chociażby w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których można zawrzeć podobne ograniczenia. Należy podkreślić za Anną Fogel, że „regulacja zawarta w uchwale ustanawiającej park kulturowy musi się mieścić w ramach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli podstawie wprowadzenia ograniczeń, przesłance konieczności ingerencji oraz adekwatności (proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń do chronionego prawnie celu koniecznego do osiągnięcia). Te trzy kryteria, tj. kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*, tworzą zakres oceny, czy wprowadzone regulacje naruszają lub nie konstytucyjną zasadę proporcjonalności. (...) Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu uchwały rady gminy”²³⁰.

W dalszej kolejności – już po uchwaleniu uchwały o utworzeniu parku kulturowego - wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Jego brak może doprowadzić do unieważnienia uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Plan taki powinien zawierać diagnozę, prognozę, ustalenia i wytyczne, dzięki czemu adresaci zakazów i ograniczeń związanych z utworzeniem parku kulturowego uzyskują wiedzę na temat celów tych zakazów i ograniczeń. Ponadto może on stanowić merytoryczne wsparcie w realizacji czynności faktycznych i procesowych na terenie parku²³¹. Plan powinien skupiać się na wzajemnych powiązaniach krajobrazowych elementów znajdujących się na terenie parku kulturowego i nie traktować ich jako wyizolowanych elementów²³². W literaturze sugeruje się, że powinien on zostać uchwalony przez radę gminy w terminie trzech miesięcy od utworzenia parku kulturowego²³³. Plan ten nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ A. Fogel, *Problemy interpretacyjne dotyczące uchwalania i funkcjonowania parków kulturowych*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/problemy-interpretacyjne-dotyczace-uchwalania-i-funkcjonowania-parkow-kulturowych/ (dostęp: 4.12.2025). Zob. również M. Węgrzak, *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Gdańsk 2020, s. 130-135.

²³¹ M. Świdrak, *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 350.

²³² M. Żołnierczuk, *Zakres i skuteczność planów ochrony parków kulturowych*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2019, nr 1(59), s. 58.

²³³ P. Antoniuk, M. Cherka, *Art. 16*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 100.

Rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną dla zarządzania parkiem kulturowym. Jest to fakultatywne rozwiązanie, które będzie zależało od woli i czynności generowanych przez funkcjonowanie parku kulturowego. Może to być osobna komórka w urzędzie gminy, wydzielona jednostka organizacyjna, czy utworzona w tym celu spółka prawa handlowego. Nie ma przeszkód, żeby jedna jednostka organizacyjna w gminie zarządzała więcej niż jednym parkiem kulturowym²³⁴. Przy zarządach parków kulturowych tworzy się czasami społeczne rady opiniotwórczo-konsultacyjne, które mają swój udział w uspołecznieniu zarządzania parkiem²³⁵. W skład jakich ciał wchodzi zazwyczaj reprezentanci właścicieli zamieszkujących na terenie parku, urzędnicy i społecznicy²³⁶, w tym społeczni opiekunowie zabytków.

Katarzyna Zalasieńska zwraca uwagę, że ustawodawca nie przyjął żadnych przesłanek związanych z możliwością uchylenia przez radę gminy uchwały o utworzeniu parku kulturowego²³⁷. W konsekwencji rada gminy może bez przeszkód uchylić uchwałę o utworzeniu parku kulturowego. W u.o.z.o.z. powinna się zatem znaleźć regulacja, która formalizowałaby procedurę likwidacji parku kulturowego.

Dla obszaru parku kulturowego należy obowiązkowo sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²³⁸. Jest to o tyle ważne, że zgodnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. W konsekwencji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie będzie mógł wydawać decyzji o warunkach zabudowy²³⁹. Niezrealizowanie przez organy gminy ciążącego na nich obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej. Zgodnie z art. 417¹ §

²³⁴ J. Tomczak, *Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury”, 2019, z. 4(36), s. 47.

²³⁵ P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 16...*, op. cit., s. 100-101.

²³⁶ A. Jagielska-Burduk, *Prawo własności dziedzictwa kultury*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016, s. 207.

²³⁷ K. Zalasieńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 47.

²³⁸ M. Pszczyński, *Park kulturowy a planowanie przestrzenne*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, 2018, nr XVI/2, s. 209. W kwestii innych przypadków, kiedy sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe – zob. A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 129-152.

²³⁹ Pomimo istnienia obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów parku kulturowego, to istnieją samorządy, który od lat takiego planu nie uchwały. Przykładem jest teren „Wilanowskiego Parku Kulturowego” – zob. R. Suwaj, *Utworzenie parku kulturowego jako forma ograniczenia prawa własności nieruchomości*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 208.

4 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego budził dyskusję posłów na Sejm RP w trakcie prac legislacyjnych w Komisji Kultury i Środków Przekazu, która miała miejsce 21 lipca 2003 r. Na poselską poprawkę dotyczącą zniesienia obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odpowiedział przedstawiciel Ministerstwa Kultury - Dariusz Jankowski i oświadczył, że „jesteśmy za utrzymaniem niezmienionego zapisu, ponieważ w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest powiedziane, iż w przepisach szczególnych należy właśnie wskazać tereny, dla których sporządzenie planu jest obowiązkowe. Jest to więc niejako powtórzenie określeń z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”²⁴⁰.

Przepisy u.o.z.o.z. regulują również kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej²⁴¹. W tym celu ustawodawca odsyła do art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tymi przepisami w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji wysokość odszkodowania; decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji. Zgodnie z tezą wyroku Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2015 r. „pojęcie "ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości" w rozumieniu art. 17 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oznacza takie wkroczenie w prawo własności, które w chwili wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego zmieniło zakres użytkowania nieruchomości w sposób całkowity (zakazy) lub częściowy (ograniczenia). Przewidziany w tym przepisie obowiązek naprawienia szkody dotyczy jedynie następstw zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i nie obejmuje innych uprawnień właściciela ani kompensaty obniżenia wartości nieruchomości i utraconych korzyści, odpowiadających potencjalnemu

²⁴⁰ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 lipca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-103> (dostęp: 1.12.2025).

²⁴¹ M. Drela, *Formy ochrony zabytków a wyrównanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010, s. 172-173.

zyskowi, nieosiągniętemu na skutek niezrealizowania planowanej inwestycji”²⁴². Następnie zgodnie z kolejnymi przepisami u.o.p. do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 130 ust. 1, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustalenie wysokości odszkodowania albo ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazany wykup nieruchomości jest najdalej idącą formą odpowiedzialności gminy przy utworzeniu parku kulturowego. Gdyby uchylała się ona od wykupu nieruchomości można będzie wystąpić z powództwem cywilnym i oprzeć się na art. 64 k.c., który stanowi, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Każdorazowo orzeczone odszkodowanie (wykupienie nieruchomości) wypłaca gmina z własnego budżetu. Wskazane roszczenia przysługują właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, a także osobie posiadającej prawo rzeczowe do nieruchomości.

Legitymację skargową na uchwałę o utworzeniu parku kulturowego posiada każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą i może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Uwzględniając skargę wojewódzki sąd administracyjny zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części.

Wśród zalet parku kulturowego podaje się między innymi poprawę estetyki przestrzeni publicznej²⁴³, zapewnienie trwałej wartości i atrakcyjności krajobrazu²⁴⁴, wzrost atrakcyjności turystycznej gminy²⁴⁵ oraz możliwości pozyskiwania dodatkowych środków w postaci dotacji unijnych czy ministerialnych²⁴⁶. Park kulturowy pełni również funkcję edukacyjną z zakresu ochrony i wartości krajobrazu²⁴⁷. Warto również podnieść, że park kulturowy stanowi mocne

²⁴² Wyrok SN z 23 czerwca 2015 r., III CSK 381/14.

²⁴³ J. Bielawska-Palczyńska, *Park Kulturowy „Stare Miasto” w Poznaniu – refleksje po czterech latach działania*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022, s. 72.

²⁴⁴ Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona zabytków”, 2007, nr 2, s. 115.

²⁴⁵ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2008, nr 11, s. 235.

²⁴⁶ M. Ściechowicz, *Ochrona krajobrazu kulturowego w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wybrane aspekty*, w: M. Różański, A. Dzikowski (red.), *Troska o zachowanie dóbr kultury*, Olsztyn 2018, s. 161.

²⁴⁷ Z. Myczkowski, R. Marcinek, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017, s. 40.

narzędzie ochrony krajobrazu, które w połączeniu z innymi formami ochrony zabytków, pozwala skutecznie ochronić substancję zabytkową wraz z otoczeniem i widokiem, czym - przy tym ostatnim - chroni również niematerialne wartości.

2.1.3. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu w trwały zarząd zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 4 u.g.n. sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W związku z tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) przed dokonaniem wskazanych czynności prawnych w formie umowy, będzie musiał uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dopiero w dalszym kroku, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie mógł nałożyć obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich. Pojawia się tutaj dość spora dyskrecjonalna władza organu wykonawczego gminy. Niezależnie jednak od treści umowy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściciel nieruchomości i tak będzie musiał uzyskać pozwolenie konserwatorskie na wszelkie prace przy zabytku.

Uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) umożliwiające nałożenie obowiązku wykonania prac konserwatorskich sprawia, że umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, dzierżawy lub oddania w użytkowanie wieczyste (ta ostatnia czynność zostanie omówiona w dalszej części pracy) zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, została przez Tomasza Sienkiewicza określona jako nienazwana forma ochrony zabytków²⁴⁸. Niezależnie

²⁴⁸ T. Sienkiewicz, *Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jako nienazwana forma ochrony zabytków*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2, Poznań 2013, s. 245.

jednak od istnienia podstawy prawnej umożliwiającej wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) nakładanie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich, możliwość takiej ingerencji stanowi przedmiot krytyki w doktrynie²⁴⁹.

W doktrynie podejmowana jest również kwestia możliwości zweryfikowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy potencjalny nowy właściciel nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, posiada wystarczające środki na wykonanie niezbędnych prac i innych obowiązków wynikających z opieki nad zabytkiem. Katarzyna Schatt-Babińska postuluje, aby wprowadzić do porządku prawnego obowiązek posiadania akredytywy i gwarancji bankowych²⁵⁰.

2.1.4. Przyjmowanie zgłoszeń związanych z odkrywaniem/znalezieniem zabytkowych przedmiotów

W pierwszych europejskich regulacjach prawnych poświęconych ochronie zabytków ustanawianych w II połowie XIX wieku znajdowały się przepisy nakładające obowiązek zgłaszania organom władzy znaleziska zabytków. Rozwiązania te znalazły się również w przeszłych polskich aktach prawnych dotyczących ochrony zabytków. U.o.z.o.z. z 2003 r. również zawiera takie przepisy.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie 3 dni, przekazać wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyjęte zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3.

²⁴⁹ M. Trzciniński, *Uwagi o ochronie zabytków na marginesie wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 1 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 348/14)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2015, nr 3, s. 75-84. Dodatkowo można wskazać, że egzekwowanie przez organy administracji publicznej zapisów umów dotyczących zabytków nastrocza wielu problemów – zob. K. Schatt-Babińska, *Możliwości i ułomności polskiego prawa ochrony prywatnych zabytków nieruchomych w kontekście historii zabytków nieruchomych w Kopicach, Starych Tarnowicach i Kamieńcu Żąbkowickim*, w: P. Dobosz, K. Szepełak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 524-533.

²⁵⁰ K. Schatt-Babińska, *Finansowanie prac remontowych przy zabytkach prywatnych – akredytywa i gwarancja bankowa w służbie zabytkom. Zarys problematyki*, „Santander Art. and Culture Law Review”, 2020, nr 1, s. 120-121.

Następnie zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. kto przypadkowo znalazł przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym, jest obowiązany, przy użyciu dostępnych środków, zabezpieczyć ten przedmiot i oznakować miejsce jego znalezienia oraz niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu tego przedmiotu właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie 3 dni, przekazać wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyjęte zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1.

Powyższe przepisy regulują zasady postępowania w przypadku odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych oraz przypadkowego znalezienia zabytku archeologicznego. W każdej z tych sytuacji osoba fizyczna jest zobowiązana zgłosić ten fakt właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. Dopiero gdy jest to niemożliwe należy zgłosić ten fakt właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Obecnie trudno sobie wyobrazić niemożność zgłoszenia faktu znalezienia zabytku wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, w sytuacji swobodnego dostępu do telefonów, maili, czy elektronicznych skrzynek podawczych. Niemniej gdyby taka sytuacja miała miejsce to organ wykonawczy gminy jest w przedmiotowej sprawie surogatem wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie wówczas przyjęcie zgłoszenia, które – jak było nadmienione - może mieć wszelką formę: telefoniczną, mailową, pisemną, ustną do protokołu, a następnie niezwłoczne przekazanie do wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi przekazać tę informację niezwłocznie, jednak nie dłużej niż w terminie 3 dni. Patrycja Antoniak i Maksymilian Cherka wskazują, że „interwencyjny charakter komentowanego przepisu oraz krótkość powołanych terminów wskazują, że należy tutaj co do zasady wykluczyć przekazanie [zawiadomienia] pocztą, chyba że stanowić ono będzie potwierdzenie informacji przekazanej już telefonicznie, za pośrednictwem faksu lub poczty elektronicznej”²⁵¹. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien też dołożyć staranności, aby przekazywane zawiadomienie pozwalało podjąć wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków działania. W tym celu zawiadomienie powinno zawierać podstawowe informacje dotyczące osoby zgłaszającej, miejsca znaleziska, okoliczności towarzyszących znalezisku, a jeśli to możliwe to i fotografię.

²⁵¹ P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 33*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 166.

Ustawodawca, zgodnie z zasadą subsydiarności, zdecydował się, że w zastępstwie wojewódzkiego konserwatora zabytków zadanie przyjęcia zgłoszenia będzie spoczywało na organie wykonawczym gminy. Wynika to z tego, że to właśnie organ gminy jest bliżej mieszkańców, niż przedstawiciele pozostałych szczebli samorządu terytorialnego - starosta albo marszałek województwa.

Powyższa procedura jest uregulowana ustawowo, a to oznacza, że nie można jej modyfikować. Rada gminy nie będzie zatem posiadała uprawnień do uszczegóławiania czy modyfikowania tej procedury w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, albo innych aktach²⁵².

Rola wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w niezwłocznym przekazaniu zawiadomienia wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków jest istotna, ponieważ w razie niedopełnienia obowiązków istnieje poważne ryzyko utraty/zniszczenia zabytków, zwłaszcza jeśli organy ochrony zabytków w ustawowych terminach nie podejmą swoich działań, to inwestor będzie mógł kontynuować roboty budowlane.

Ustawowe obowiązki związane z odkryciem i znalezieniem zabytku doprowadziły Macieja Trzcńskiego do postawienia tezy, że regulacje chroniące takie zabytki są formą ochrony zabytków, choć nie zostały wymienione w art. 7 u.o.z.o.z. Autor ten uważa, że ustawodawca objął zabytki archeologiczne szczególną formą ochrony prawnej²⁵³.

2.1.5. Dotacje na prace przy zabytkach

Jednym z fakultatywnych zadań własnych samorządu gminnego jest udzielanie dotacji na prace przy zabytkach²⁵⁴. Możliwość udzielania dotacji przez gminę podkreśla jej samodzielność w podejmowaniu i realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, wskazanych w art. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. – to jest zapewnienia warunków finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie. Zgodnie z art. 81 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach

²⁵² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2011 r., II SA/Wr 448/11.

²⁵³ M. Trzcński, *Definicja zabytku archeologicznego – problemy i kontrowersje wokół stosowania prawa*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 119 et seq.

²⁵⁴ Samorząd jako właściciel zabytków musi utrzymywać swoje zabytki (art. 5 u.o.z.o.z.), ale jest to zadanie własne samorządu z zakresu opieki nad zabytkami, a nie ochrony zabytków (art. 71 ust. 2 u.o.z.o.z.). Szerzej zob. M. Bidziński, M. Chmaj, *Prawne aspekty finansowania opieki nad zabytkami*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010, s. 148 et seq.

określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Istotne znaczenie ma również art. 82 ust. 1-3 u.o.z.o.z., który stanowi, że łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie może przekraczać wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. Dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru jest zadaniem z zakresu administracji publicznej. W celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach.

Dotacja na prace przy zabytku jest udzielana przez organ stanowiący gminy, a więc przez radę gminy. Procedura przyznawania dotacji musi być uprzednio określona w uchwale rady gminy, która to uchwała jest aktem prawa miejscowego i musi być ogłoszona w dzienniku urzędowym województwa (zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁵⁵: akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy). Z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić wójt (burmistrz, prezydent miasta), rada gminy albo mieszkańcy gminy w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Jeśli projekt uchwały zakłada przyznawanie dotacji przedsiębiorcom, to projekt uchwały należy przedłożyć Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy mogą zgłosić zastrzeżenia²⁵⁶. Wynika to z tego, że dotacja jest przyznawana osobom fizycznym i prawnym prowadzącym działalność gospodarczą, stąd stanowi pomoc publiczną. Procedurę tę regulują art 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004

²⁵⁵ Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718.

²⁵⁶ M. Binaś, *Dotacje samorządowe – zabytki, ochrona środowiska, sport, dzieci w wieku do lat 3, spółki wodne*, Warszawa 2022, s. 58-59.

r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁵⁷, które stanowią, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z przytoczonych przepisów wynika, że w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń należy zmodyfikować projekt uchwały tak, aby realizował uwagi z zastrzeżenia. Niedochowanie procedury zgłoszenia uchwały stanowi istotne naruszenie prawa i spowoduje wyeliminowanie uchwały z obiegu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności przez wojewodę jako organ nadzoru. Uchwała poza wymogami formalnymi powinna regulować zasady udzielania dotacji celowej, w tym terminy, zawartość wniosku wraz z wymaganymi załącznikami, zasady oceny formalnej i merytorycznej oraz procedurę przedłożenia radzie gminy projektu uchwały w sprawie udzielenia dotacji.

Rada gminy w podejmowanej uchwale jest ograniczona przepisami prawa. Zwraca na to uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w uchwale z 19 grudnia 2023 r., w której wskazano, że „art. 81 u.o.z.o.z. (jako przepis kompetencyjny) mówi o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia trybu i zasad rozliczania dotacji. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określania w uchwale elementów umowy o udzielenie dotacji”²⁵⁸.

Wprawdzie uchwała o udzieleniu dotacji jest podejmowana przez radę gminy, to jednak powszechną praktyką jest to, że wnioski dotacyjne obsługuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), ponieważ to on posiada aparat urzędniczy do wykonania tego zadania

²⁵⁷ Dz.U. 2004 nr 123 poz. 1291. Zob. również S. Jarecki, *Występowanie pomocy publicznej w finansowaniu przedsięwzięć związanych z opieką nad zabytkami*, w: W. Szafrński, K. Zalasńska (red.), *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, Poznań 2009, s. 301-306.

²⁵⁸ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 19 grudnia 2023 r., 29/1554/2023.

i profesjonalnego przygotowania uchwały. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby w zespole do oceny merytorycznej wniosków znaleźli się radni gminni.

Dotacja na prace przy zabytku zgodnie z art. 77 u.o.z.o.z. może obejmować nakłady konieczne na: 1) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich; 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego; 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz; 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku; 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki; 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50 % oryginalnej substancji tej przynależności; 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych; 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności; 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej; 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych; 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu; 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7–15; 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej. Jest to wyliczenie enumeratywne, zatem rada gminy nie może uchwalić innych celów, np. na pokrycie wkładu własnego beneficjenta, wykonanie instalacji oświetlenia, czy na badania archeologiczne²⁵⁹.

Z kolei rada gminy jest władna określić zakres przedmiotowy dotacji na zabytki wpisane do rejestru zabytków lub znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków. Zastosowanie przez ustawodawcę alternatywy łącznej skutkuje tym, że rada gminy musi określić w uchwale regulującej zasady przyznawania dotacji czy będzie ona przyznawana właścicielom i posiadaczom zabytków w rejestrze, albo w gminnej ewidencji zabytków, czy w obu.

²⁵⁹ Zob. również: A. Michalec-Dziedzic, *Dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ochronę zabytków*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, 2022, nr 3, s. 29–34.

W pierwotnym brzmieniu u.o.z.o.z. dotacja mogła być udzielana tylko na zabytki wpisane do rejestru zabytków, co budziło sporo kontrowersji i dyskusji. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się zmodyfikować w 2017 r. ten przepis, tak aby dotacja mogła być udzielana również na zabytku ujęte w gminnej ewidencji zabytków (art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw²⁶⁰).

Dotacja może obejmować zabytki indywidualnie wpisane do rejestru albo ujęte w gminnej ewidencji. Zabytki te muszą być położone na terenie gminy, która przyznaje dotacje. Zgodnie z tezą uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 2 listopada 2005 r., przekazywanie dotacji na ratowanie zabytku dla podmiotu z terenu innego samorządu nie jest zadaniem własnym gminy²⁶¹. Dotacja może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, a łączna kwota wszystkich udzielonych dotacji nie może przekroczyć 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, co wydaje się oczywiste i ma przeciwdziałać możliwości osiągnięcia zysku na dotacjach.

Przyznanie dotacji następuje po podjęciu w tej sprawie uchwały przez radę gminy. Zauważyć należy, że środki na dotacje muszą być zabezpieczone przez radę gminy w uchwale budżetowej na dany rok, a co za tym idzie dotacje będą mogły być udzielone tylko do limitu określonego w budżecie, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych²⁶². Uchwała rady gminy w sprawie przyznania dotacji jest aktem indywidualnym, a nie aktem prawa miejscowego²⁶³.

Ustawodawca wskazał również, że organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach. Zazwyczaj wykaz taki jest umieszczany w Biuletynie Informacji Publicznej, a informacja przekazywana do wojewódzkiego konserwatora zabytków. Brak jednak tutaj konkretnych reguł, stąd Rafał Golał wskazuje, że w tym zakresie ustawodawca powinien znowelizować art. 82 u.o.z.o.z.

²⁶⁰ Dz.U. 2017 poz. 1595.

²⁶¹ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 2 listopada 2005 r., 84/2005.

²⁶² R. Golał, *Ustawa...*, op. cit., s. 149; P. Antoniuk, *Art. 81*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 285-286; R. Mazur, A. Talik, *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 12, s. 48-49.

²⁶³ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 401; K. Sawicka, *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2009, nr 80, s. 159.

w taki sposób, aby możliwe było wydanie rozporządzenia szczegółowo regulującego te kwestie²⁶⁴.

2.1.6. Gminny program opieki nad zabytkami

Wprowadzenie u.o.z.o.z. w 2003 r. spowodowało scedowanie na samorząd terytorialny sporo zadań w zakresie ochrony zabytków. Mnogość tych zadań i ich różnorodność spowodowała, że ustawodawca zdecydował się wprowadzić program opieki nad zabytki, jako narzędzie do harmonizowania zadań. Program opieki powinien też wzmacniać wysiłki administracji w kwestii ochrony zabytków²⁶⁵.

Zgodnie z art. 87 ust. 1-5 u.o.z.o.z. wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami. Program ma na celu, w szczególności: 1) (uchylony); 2) uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Gminny program opieki nad zabytkami przyjmuje rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Program jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z realizacji programów wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy²⁶⁶.

Ustawodawca określił, że program opieki sporządza wójt (burmistrz, prezydent miasta). Powinien on być sporządzany na okres 4 lat. W przypadku przygotowywania kolejnych programów należy przystąpić do prac nad nim na tyle wcześnie, żeby po utracie ważności przez stary program móc podjąć nowy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządzając program

²⁶⁴ R. Golać, *Ustawa...*, op. cit., s. 150.

²⁶⁵ K. Zalasńska, *Polityka administracyjna w zakresie prawnej ochrony zabytków*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010, s. 270-271.

²⁶⁶ Od 2003 r. art. 87 u.o.z.o.z. zmieniany był tylko raz. Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378) uchylony został art. 87 ust. 2 pkt 1 u.o.z.o.z., który wskazywał, aby w programie uwzględniać włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

powinien uwzględnić cele wskazane w art. 87 ust. 2 u.o.z.o.z. W związku z tym, że ustawodawca wskazał cele, niemniej zrobił to poprzez umieszczenie ich w zbiorze otwartym (zwrot „w szczególności”), co oznacza, że w programie można zamieścić również inne cele, które będą realizowały opiekę i ochronę ze strony gminy. Przykładowo coraz częściej w programach pojawia się kwestia niematerialnego dziedzictwa, czy rozbudowane zadania dotyczące dziedzictwa archeologicznego (np. monitoring stanowisk, dofinansowanie prac wykopaliskowych, ekspozycja stanowisk archeologicznych, archeologiczne parki kulturowe)²⁶⁷. Przy opracowywaniu programu należy przede wszystkim zacząć od analiz i zebrania materiałów wyjściowych, aby w dalszej kolejności wyciągnąć wnioski i określić priorytety²⁶⁸. Sam program powinien zawierać „charakterystykę zasobów jednostki samorządu terytorialnego, analizę stanu dziedzictwa i krajobrazu kulturowego z uwzględnieniem rodzajów zabytków i form ich ochrony, ocenę stanu dziedzictwa kulturowego gminy, założenia programowe, tj. priorytety programu opieki, kierunki działań programu opieki, zadania programu opieki nad zabytkami i źródła jego finansowania oraz określać zasady oceny realizacji tego programu”²⁶⁹. Gotowy projekt gminnego programu opieki nad zabytkami wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków do zaopiniowania. Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie ma charakteru wiążącego, niemniej pominięcie tego organu i nieprzesłanie projektu programu może być przyczyną stwierdzenia nieważności uchwały jako istotna wada²⁷⁰. Niezajęcie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków stanowiska w terminie dwóch tygodni (art. 106 § 3 k.p.a.) uważa się za wyrażenie pozytywnej opinii.

Katarzyna Zalasńska wskazuje, że program powinien być sporządzony dopiero po utworzeniu gminnej ewidencji zabytków²⁷¹. Wynika to między innymi z art. 21 u.o.z.o.z., który stanowi, że ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Ciężko bowiem przygotować program nie mając dostatecznie rozpoznanego zasobu zabytkowego w gminie. Można również jeszcze raz

²⁶⁷ D. Dettlaff, S. Staszewski, *Problematyka ochrony dziedzictwa archeologicznego w gminnych programach opieki nad zabytkami*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Koziń (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019, s. 118 et seq.

²⁶⁸ *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, opracował zespół w składzie: T. Błyskosz, A. Fortuna-Marek, E. Jagielska, I. Liżewska, B. Oszczanowska, J. Welc-Jędrzejewska, „Kurier Konserwatorski”, 2009, nr 3, s. 14-36.

²⁶⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 414.

²⁷⁰ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17.

²⁷¹ K. Zalasńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 224.

przywołać słowa posła Bogdan Zdrojewski z 2002 r., który powiedział, że „ewidencja będzie pewnym kluczem do wszystkich wykonywanych zadań”²⁷².

Warto wskazać, że na podstawie art. 5a u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W związku z tym nie stoi na przeszkodzie, aby przeprowadzać konsultacje społeczne nad programem opieki nad zabytkami. Takie postępowanie pozwoli zainteresować kwestiami zabytków mieszkańców gminy oraz udoskonalić dokument. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może również przy sporządzaniu programu bez przeszkód korzystać z doświadczenia i wiedzy specjalistów w temacie zabytków. Warto odnotować, że z możliwości konsultacji społecznych przy powstawaniu gminnych programów opieki nad zabytkami korzysta coraz więcej samorządów.

W dalszej kolejności przygotowany projekt programu powinien być poddany pod głosowanie rady gminy. Program wchodzi w życie z dniem podjęcia uchwały²⁷³. Po uchwaleniu program jest ogłaszany w dzienniku urzędowym województwa. Należy jednak wskazać, że program nie jest aktem prawa miejscowego, a jego zapisy nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek władczych rozstrzygnięć²⁷⁴.

Z realizacji programów wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy. Oznacza to, że w ciągu 4 lat obowiązywania programu organ wykonawczy gminy musi przedstawić organowi uchwałodawczemu 2 sprawozdania. W sprawozdaniu powinny znaleźć się informacje na temat tego, w jakim stopniu cele wskazane w programie zostały osiągnięte. Zazwyczaj rada gminy podejmuje uchwałę o przyjęciu sprawozdania.

Pomimo upływu wielu lat od wejścia w życie u.o.z.o.z. to nadal znajdują się samorządy, które nie posiadają programu opieki nad zabytkami²⁷⁵, ani nie podejmują prób stworzenia takiego programu²⁷⁶. Ustawodawca nie przewidziała żadnych sankcji za brak programu, co

²⁷² Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-53> (dostęp: 20.10.2025).

²⁷³ J. Sługocki, *Charakter prawny i praktyka sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami*, „Forum Prawnicze”, 2020, nr 5, s. 43-44.

²⁷⁴ M. Cherka, Art. 87, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 305; M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s.408.

²⁷⁵ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 412; K. Zalańska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków - niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny”, 2022, nr 6, s. 17; J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 361.

²⁷⁶ K. Wlaźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 136.

stanowi dodatkowy czynnik demotywujący do ich przygotowywania i uchwalenia. Niemniej, gdy gmina posiada program opieki nad zabytkami, to rada gminy nie może uchylić obowiązującego programu bez uchwalenia nowego²⁷⁷.

Nie można również nie wspomnieć, że część celów do osiągnięcia dzięki programowi nie dotyczy opieki nad zabytkami, ale ochrony zabytków. Fakt ten sprowokował Janusza Sługockiego do postawienia pytania: „czy chodzi tu o opiekę nad zabytkami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego, czy też o wszystkie zabytki znajdujące się na terenie danej jednostki?”²⁷⁸. W kontekście u.o.z.o.z. nazwa „program opieki nad zabytkami” może rzeczywiście być myląca, wszak opiekę nad zabytkami sprawują właściciele lub posiadacze zabytków, a organy administracji publicznej sprawują ochronę. Jednak wychodząc poza analizę art. 87 u.o.z.o.z. dostrzeżemy, że program ma za zadanie objąć swoim zainteresowaniem również zabytki nienależące do jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.z.o.z. w przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się przy określaniu ustaleń planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy. Z przepisu tego wynika, że program powinien wyznaczać i być zgodny z kierunkami zagospodarowania przestrzennego realizowanymi przez gminę w ramach władztwa planistycznego. Jak zostało to wyżej wskazane ewidencja zabytków jest konieczna do sporządzenia programu (art. 21 u.o.z.o.z.), a przecież ewidencja obejmuje zabytki niezależnie od podmiotu będącego ich właścicielem. Programy opieki nad zabytkami obejmą zatem kwestie zarówno opieki jak i ochrony. Zgodzić się trzeba z Marią Karcz-Kaczmarek, że nazwa ta jest jednak nieadekwatna i zawężająca w stosunku do ich treści²⁷⁹.

Analiza przepisów poświęconych programom opieki nad zabytkami doprowadziła Piotra Schmidta do stwierdzenia, że programy te stają się kolejną formą ochrony zabytków²⁸⁰. Takie stwierdzenie jest nieuprawnione. Wprawdzie można sobie wyobrazić, że gmina umieści w programie opieki zapisy dotyczące powinności innych właścicieli zabytków, jednak takie normy nie będą mogły stanowić jakiejkolwiek podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć. Nie

²⁷⁷ Wyrok NSA z 16 lutego 2021 r., II OSK 1968/18; Ź. Gwardzińska-Chowaniec, *Obowiązek posiadania programu opieki nad zabytkami a zarządzanie ciągłością działania procesu ochrony zabytków na szczeblu samorządowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1968/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2021, nr 10, s. 149-160.

²⁷⁸ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op. cit., s. 356.

²⁷⁹ M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomych...*, op. cit., s. 409.

²⁸⁰ P. Schmidt, *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, w: J. Korczak (red.), *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013, s. 392-393.

ma również wśród form ochrony zabytków, wymienionych enumeratywnie w art. 7 u.o.z.o.z., programów opieki nad zabytkami. Wprawdzie wśród form ochrony zabytków nie ma również gminnej ewidencji zabytków, a przyjmuje się, że stanowi ona nienazwaną formę ochrony zabytków, to jednak gminna ewidencja zabytków stała się taką formą w wyniku zmian legislacyjnych z 2010 r., o czym już była mowa. Program opieki nad zabytkami mógłby się stać nazwaną formą ochrony zabytków dopiero w wyniku nowelizacji ustawy, albo nienazwaną formą ochrony zabytków, gdyby jego zapisy oddziaływały na sytuację prawną właścicieli zabytków, ale i w tym wypadku potrzebna byłaby ingerencja ustawodawcy.

2.1.7. Gminny plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 88 ust. 2 u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem zadań administracji odpowiedniego stopnia i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, wskazując sposób prowadzenia prac zabezpieczających. Przepis ten stanowił podstawę do wydania rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych²⁸¹. Przepisy te regulowały przygotowanie gminnego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych²⁸². Zgodnie z § 4 ust. 2 wskazanego rozporządzenia, gminny plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta); plan ten podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze powiatu. Następnie zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia plany ochrony zabytków, o których mowa w ust. 1, sporządza się odpowiednio do przewidywanych i realnych zagrożeń, w szczególności na wypadek: 1) pożaru; 2) powodzi, ulewy lub zalania z innych przyczyn; 3) wichury; 4) katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej; 5) demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu; 6) ataku terrorystycznego; 7) konfliktu zbrojnego. Plany ochrony zabytków zawierają w szczególności: 1) informacje niezbędne do realizacji prac przygotowawczych oraz sprawnego koordynowania i zarządzania ochroną w poszczególnych etapach działania; 2) wykaz osób uprawnionych do podejmowania

²⁸¹ Dz.U. 2004 nr 212 poz. 2153.

²⁸² Zob. również: K. Góralczyk, K. Kociółek, *Wybrane aspekty ochrony obiektów zabytkowych na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, w: P. Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Kozień, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022, s. 407-427.

decyzji i kierowania ochroną; 3) wyszczególnienie sposobów przepływu informacji na wszystkich stopniach zarządzania.

Plany te – przygotowane przez organ wykonawczy gminy - podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze powiatu – starostą. Normy dotyczące uzgadniania występują we wskazanym wyżej rozporządzeniu. Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia wskazała, że ma ono dotyczyć organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem zadań administracji odpowiedniego stopnia i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, wskazując sposób prowadzenia prac zabezpieczających. Zatem brak jest konkretnego wskazania, że rozporządzenie powinno regulować również kwestie proceduralne dotyczące tworzenia planów.

Rozwiązania dotyczące gminnego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych spotykają się z krytyką w piśmiennictwie. Zarzuca im się niespójność z całym systemem, niejasność, brak koordynacji i przypadkowość dobieranych sił i środków²⁸³. Ponadto same plany są przygotowywane niedbale, a określone w nich zadania są wadliwie przypisywane²⁸⁴. Pomimo ich wieloletniego obowiązywania nadal wiele gmin nie posiada planów ochrony zabytków²⁸⁵.

Powyższe przepisy zostaną jednak uchylone 1 stycznia 2027 r. na podstawie art. 187 u.o.l.o.c. Zgodnie z art. 45 ust. 9 u.o.l.o.c. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, wykaz podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz tryb zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, uwzględniając wartość i znaczenie obiektów i zbiorów tych podmiotów dla dziedzictwa narodowego.

Na razie nie ukazało się wskazane rozporządzenie. Można jedynie mieć nadzieję, że gminy nie zostaną zwolnione z obowiązku przygotowywania planów, ponieważ zagrażałoby to ochronie zabytków.

²⁸³ Zob. m.in. A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 415-428.

²⁸⁴ K. Góralczyk, K. Kociołek, *Plany ochrony zabytków...*, op. cit., s. 230.

²⁸⁵ W. Malesa, *Plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w jednostkach organizacyjnych*, w: P. Dobosz, Adam Koziński, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024, s. 85.

Ustawodawca dał wytyczne co do zawartości planów ochrony dóbr kultury na czas wojny. Zgodnie z art. 45 ust. 5 i 6 u.o.l.o.c. plan ochrony dóbr kultury na czas wojny obejmuje zagadnienia: 1) lokalizacji dóbr kultury i ich zagrożeń w przypadku działań wojennych; 2) planowania ochrony dóbr kultury; 3) użycia sił i środków do realizacji zadań ochrony dóbr kultury; 4) kierowania realizacją zadań ochrony dóbr kultury i współdziałania w ich realizacji. Plan ochrony dóbr kultury na czas wojny zawiera: 1) charakterystykę dóbr kultury oraz ich wykaz, z określeniem najbardziej cennych zbiorów i elementów; 2) ocenę miejsca przechowywania lub położenia oraz możliwych zagrożeń dla dóbr kultury wraz z wnioskami; 3) wskazanie zadań ochrony dóbr kultury na czas wojny z określeniem niezbędnych priorytetów; 4) wykaz prac przygotowawczych i dokumentacyjnych niezbędnych do wykonania, z określeniem osób odpowiedzialnych i zespołów ze wskazaniem przypisanych im zadań oraz czasu ich wykonania; 5) wykaz rodzajów i ilości potrzebnych materiałów i urządzeń, z określeniem ich przeznaczenia, sposobu pozyskania i miejsc przechowywania; 6) określenie sposobu oznakowania dóbr kultury znakami rozpoznawczymi oraz trybu wydawania kart tożsamości dla personelu przydzielonego do ochrony dóbr kultury; 7) opis systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach oraz łączności z wykazami adresów i numerów telefonów lub innych urządzeń łączności jednostek ratowniczych, osób funkcyjnych, specjalistycznych służb, instytucji i rzeczoznawców; 8) określenie sposobu dokumentowania działań ratowniczych i informowania o stratach, szkodach i potrzebach w zakresie ich likwidacji.

Następnie zgodnie z art. 46 u.o.l.o.c. podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 26 [podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami], sporządzają instrukcję postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, która określa sposoby postępowania w razie wystąpienia zdarzeń mających znamiona sytuacji kryzysowych i zawiera: 1) opis sposobu postępowania w razie wystąpienia zagrożenia; 2) wykaz osób odpowiedzialnych za realizację zadań ochrony dóbr kultury; 3) zestawienie sił i środków niezbędnych do realizacji zadań ochrony dóbr kultury.

Nowe regulacje spowodują powstanie dwóch dokumentów: planów ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz instrukcji postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Należy się spodziewać, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wskaże gminy jako podmiot zobowiązany do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny. Z kolei w kwestii instrukcji

postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, to zgodnie z ustawą zadania te powinny realizować organy ochrony zabytków, wśród których nie ma organów gminy. Tym samym może się okazać, że gminy nie będą posiadały instrukcji postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, co należy ocenić negatywnie.

Czasu na działanie pozostało niewiele, ponieważ zgodnie z art. 211 u.o.l.o.c. pierwsze plany ochrony dóbr kultury na czas wojny, o których mowa w art. 45 ust. 1 i 4, sporządza się do dnia 31 grudnia 2026 r. i obowiązują one od dnia 1 stycznia 2027 r. Uznać zatem należy, że dotychczas obowiązujące plany wygasną, zwłaszcza, że ustawodawca nie przewidział prolongaty ich ważności. Ciężko jednak wyobrazić sobie, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) nie będą postępować zgodnie ze starymi planami w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych.

2.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy pokrewne

W jednym z kluczowych artykułów u.o.z.o.z. – w art. 4 - ustawodawca wskazał działania podejmowane przez administrację publiczną, które mają służyć ochronie zabytków. Wśród tych działań w pkt 6 wskazano, że ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Koresponduje to z art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z., który reguluje, że formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁸⁶ albo 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.

Do kwestii ochrony zabytków w planowaniu przez gminy odnosi się art. 18 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z., który reguluje, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów odbudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Określając ustalenia strategii, analiz, planów i studiów, w szczególności:

²⁸⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako forma ochrony zabytków funkcjonuje od 2003 r., a więc od samego początku obowiązywania u.o.z.o.z., a nie od 2010 r., czyli od u.z.u.o.z.o.z., jak pisze Wojciech Lis. W 2010 r. wprowadzono pozostałe formy ochrony zabytków wymienione w art. 7 pkt 4 u.o.z.o. Zob. W. Lis, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Lublin 2020, s. 65.

1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Następnie zgodnie z art. 19 ust. 1, 1a, 2 i 3 u.o.z.o.z., określając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. W decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, uwzględnia się w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się przy określaniu ustaleń planów, o których mowa w ust. 1. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

2.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Już przepisy u.o.d.k.m. obligowały uwzględnianie ochrony zabytków wpisanych do rejestru w wojewódzkich i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego²⁸⁷, opracowywanych na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym²⁸⁸. Kolejne ustawy: ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym²⁸⁹ oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁹⁰ również uwzględniały potrzebę ochrony dóbr kultury²⁹¹, choć przepisy te były poddawane surowej krytyce, zwłaszcza przez Jana Pruszyńskiego²⁹².

²⁸⁷ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki...*, op. cit., s. 35; J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 288-291.

²⁸⁸ Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47.

²⁸⁹ Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185.

²⁹⁰ Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415.

²⁹¹ Zob. również: P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego...*, op. cit., s. 66-103; P. Dobosz, *Administracyjnoprawne...*, op. cit., s. 103-104; H. Nowak, *Działalność planistyczna jednostek samorządu terytorialnego jako forma ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 303-304.

²⁹² J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001, s. 550-564.

Przechodząc do omówienia obecnych regulacji dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wskazać, że jest on tworzony przez organy gminy na podstawie przepisów u.p.z.p. i ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Ustawodawca wskazał konkretnie w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z tego przepisu wywodzi się pojęcie władztwa planistycznego gminy. Fundamentem działań planistycznych jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Oba pojęcia będą stanowiły podstawę aksjologiczną w planowaniu przestrzennym. Ustawodawca wymienia następnie kilkanaście różnego rodzaju wymagań, które należy uwzględnić przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z wymagań jest ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) – jako wartości wysoko cenionych przez ustawodawcę²⁹³. Następnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wreszcie art. 20 u.o.z.o.z. reguluje, że projekty i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Ściśle uregulowane są także wymogi formalne, jakie musi spełniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w szczególności część tekstowa i część graficzna (mapa). Reguluje to rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹⁴, które w § 4 pkt 5 wskazuje, że ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 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 określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę, ale ich uchwalenie jest fakultatywne²⁹⁵. Oznacza to, że teren gminy może być pokryty planami w całości, w części, albo – w najgorszym wypadku - nie być

²⁹³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 30.

²⁹⁴ Dz.U. 2021 poz. 2404.

²⁹⁵ Przepisy szczególne w ściśle określonych sytuacja mogą jednak nakładać obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

pokryty planami w ogóle, co należy uznać za rezygnację przez gminę z wykonywania zadania własnego, a w rezultacie takie podejście należy ocenić negatywnie.

Sama procedura planistyczna, uregulowana w szczególności w art. 14 – 20 u.p.z.p., jest wieloetapowa i sformalizowana. Główne etapy tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmują: podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zebranie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosków od interesariuszy, w tym organów i instytucji opiniujących i uzgadniających, opracowanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzgodnienie i zaopiniowanie przez właściwe organy i instytucje projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożenie go do publicznego wglądu, rozpatrzenie uwag i następnie uchwalenie planu przez radę gminy. Proces tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapewnia szeroki udział społeczeństwa poprzez możliwość składania wniosków, uwag oraz wzięcia udziału w różnych formach konsultacji społecznych²⁹⁶. Doniosłość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika nie tylko z podstaw aksjologicznych, ale nade wszystko z faktu, że uchwalony i promulgowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego²⁹⁷, a tym samym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, co wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 17 pkt 2 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno zawiadamia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia. Następnie zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

²⁹⁶ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 224-233; K. Pawłowska, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa kulturowego*, w: Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 147-184. Katalog możliwych form konsultacji społecznych został znacząco poszerzony ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).

²⁹⁷ J. Korczak, *Zadania samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 66-67.

W efekcie tak uregulowanej procedury planistycznej wojewódzki konserwator zabytków przynajmniej dwukrotnie weźmie w niej udział²⁹⁸. Pierwszy raz bezpośrednio po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kiedy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobligowany powiadomić organy i instytucje opiniujące i uzgadniające o rozpoczęciu procedury i wyznaczyć termin na składanie wniosków. Na tym etapie wojewódzki konserwator zabytków może przeprowadzić wewnętrzne analizy²⁹⁹ i następnie wnioskować o wprowadzenie do procedowanego aktu zapisów z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, takich jak strefy historyczne³⁰⁰: strefa ochrony konserwatorskiej obszaru zabytkowego, strefa ochrony konserwatorskiej ekspozycji lub otoczenia zabytku, strefa ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego, strefa ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych, stan prawny zabytków na obszarze planu, czy zabytki do ochrony³⁰¹. Będzie miał na to przynajmniej 21 dni, a przekroczenie terminu wyznaczonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spowoduje, że wniosek pozostawia się bez rozpoznania³⁰². Wniosek złożony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków we właściwym terminie nie będzie jednak wiążący dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), niemniej jego pominięcie i zbagatelizowanie może mieć negatywne konsekwencje w dalszej procedurze planistycznej. Wynika to z faktu, że po opracowaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi uzgodnić go z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jeśli zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) zdecydował się pominąć i zbagatelizować wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, to ryzykuje niezgodnienie treści projektu planu.

²⁹⁸ Zgodnie z art. 23 u.p.z.p. podmioty, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu odpowiednio projektu planu ogólnego albo projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji.

²⁹⁹ J. Welc-Jędrzejewska, *Ochrona Zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski”, 2008, nr 1, s. 6-7.

³⁰⁰ M. Kotulski, *Uwarunkowania planowania i zagospodarowania przestrzennego w strefach historycznych*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018, s. 109 et seq.

³⁰¹ 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. Autorki podnoszą również, aby we wniosku wskazać potrzebę ochrony zabytków poza obszarem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli bezpośrednio sąsiadują z planem. Stanowisko to, choć zasadne z punktu widzenia konserwatorskiego i zasady zachowania zespołu powiązanych ze sobą zabytków, to niestety nie może znaleźć się w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie może regulować zasad zagospodarowania obszarów poza jego granicami. Jedyną możliwością dla wojewódzkiego konserwatora zabytków jest niezgodnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³⁰² *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 327.

I choć może procedować plan dalej, to brak takiego uzgodnienia powoduje, że plan nie będzie mógł w całości skutecznie wejść do obiegu prawnego i w całości stać się źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nawet po uchwaleniu przez radę gminy. Potwierdza to również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2010 r., w którym wskazano, że uzgodnienie dokonane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków ma charakter wiążący dla organu stanowiącego gminy³⁰³.

Kontynuując rozważania co do kwestii uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to należy wskazać, że uzgodnienie następuje w formie pisemnego oświadczenia wojewódzkiego konserwatora zabytków³⁰⁴, po uprzednim otrzymaniu wniosku o uzgodnienie wraz z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wątpliwości, co do treści wniosku i zakresu uzgodnienia, wojewódzki konserwator zabytków powinien wezwać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do sprecyzowania treści lub zakresu wniosku³⁰⁵. Niewystąpienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wojewódzkiego konserwatora zabytków z wnioskiem o uzgodnienie „co do zasady prowadzi do uznania, iż zaskarżony plan został wydany z naruszeniem trybu jego sporządzania skutkującym stwierdzenie nieważności w przypadku, gdy owa wadliwość miała istotny wpływ na treść planu”³⁰⁶. Zgodnie z art. 24 ust. 1 zdanie drugie (*in principio*) u.p.z.p. uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁰⁷. Wynika z tego, że postanowienie uzgadniające wiąże wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a postanowienie odmawiające uzgodnienia powoduje niemożność dalszego prowadzenia postępowania planistycznego. W tym ostatnim przypadku gminie, reprezentowanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), służy zażalenie do organu wyższego rzędu, a więc w przypadku wojewódzkiego konserwatora zabytków będzie to minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego, na którego postanowienie służy skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.³⁰⁸ Następnie zgodnie

³⁰³ Wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1823/10.

³⁰⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2005 r., IV SA/Wa 856/05.

³⁰⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 6 listopada 2007 r., II SA/Łd 324/07.

³⁰⁶ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 336.

³⁰⁷ Przyjęcie rozwiązań z k.p.a. w procedurze planistycznej krytykuje Joanna Kostrzevska – zob. *eadem*, *Prawo ochrony zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a problematyka stosowania art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego w tzw. procedurze uzgodnieniowej*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018, s. 143-152.

³⁰⁸ Istnieje również mniejszościowa linia orzecznicza, która odmawia gminie prawa do zażalenia na postanowienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o odmowie uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zob. T. Bąkowski, *Udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz w innych postępowaniach związanych ze zmianą przeznaczenia lub zagospodarowania*

z art. 24 ust. 2 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego, w przypadku gdy podmioty nie określą warunków na jakich to uzgodnienie może nastąpić. Przepis ten stanowi tzw. fikcję prawną uzgodnienia w przypadku, gdy organ uzgadniający w ogóle nie przedstawi swojego stanowiska, jak również nastąpi odmowa uzgodnienia, ale nie zostaną określone warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta) otrzyma postanowienie odmawiające uzgodnienia, w którym zostają określone warunki przy spełnieniu których dojdzie do uzgodnienia, to powinien on wprowadzić zmiany w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wystąpić z ponownym wnioskiem o uzgodnienie³⁰⁹. Ewentualne zmiany w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trakcie procedury planistycznej a już po uzgodnieniu, co do zasady wymagają ponownego uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków, zwłaszcza jeśli zmiany dotyczą kwestii ochrony zabytków³¹⁰. W kwestii terminu uzgodnienia należy odwołać się do art. 25 ust. 1 i 1a u.p.z.p., które stanowią, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie. Organ uzgadniający może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 1, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na dokonanie uzgodnienia. Zgodnie z tymi przepisami we wniosku o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien określić termin na uzgodnienie.

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 20 u.o.z.o.z. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu³¹¹. Tymczasem zgodnie z art. 17 pkt 6 lit

nieruchomości, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 291 i przywołane tam orzecznictwo. Zob. również T. Bąkowski, *Uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie przepisów art. 106 k.p.a.*, w: A. Gryszczyńska, B. Konieczna (red.), *Ochrona zabytków militarnych Helu*, Toruń – Warszawa 2006, s. 52-53.

³⁰⁹ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 385. Dodatkowo należy wskazać, że wojewódzki konserwator zabytków nie powinien pozytywnie uzgadniać miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego równocześnie formułując warunki – zob. A. Rojek, *Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków*, w: K. Zalasieńska (red.), *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, Warszawa 2022, s. 141.

³¹⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z 18 października 2016 r., II SA/Kr 830/16; M. Rymer, *Rola jednostek samorządu...*, op. cit., s. 28; A. Nawara-Dubiel, *Ochrona zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – studium przypadku*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 369.

³¹¹ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 20 u.o.z.o.z. projekty i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Przepis ten został zmieniony przez art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

b tiret ósme u.p.z.p. uzgodnienie projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków następuje w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Porównując oba zapisy można *primo facie* dojść do wniosku o sprzeczności wskazanych przepisów i niekonsekwencji ustawodawcy. Jest to tym bardziej dojmujące, zważywszy że u.o.z.o.z. o wiele bardziej zawęża zakres uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków (kształtowanie zabudowy i zagospodarowania terenu), niżli u.p.z.p., która zakres ten rozszerza (w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami). Aby rozwiązać te kwestię należy odwołać się do art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym ustawa nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych. W związku z tym to właśnie uregulowanie zawarte w u.p.z.p. będzie miało zastosowanie w kwestii uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W konsekwencji zakres uzgodnienia dozna znacznego poszerzenia na korzyść wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Uzgodnienie, jakie dokona wojewódzki konserwator zabytków, będzie miało brzemienne skutki dla dalszej ochrony zabytków³¹². To znaczy uzgodnionych i przyjętych zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie będzie potem można „korygować” czy „naprawiać” w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków dla obiektów indywidualnie wpisanych do rejestru zabytków. Zwrać na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 kwietnia 2017 r., w którym podniósł, że „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, 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

ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2010 nr 130 poz. 871), poprzez dodanie *in fine* słów: w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

³¹² W literaturze pojawia się stwierdzenie, że w wyniku uzgodnienia wojewódzki konserwator zabytków jest współtworzącym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – zob. S. Staszewski, M. Szymanek, *Problematyka ochrony zabytków archeologicznych w planowaniu przestrzennym. Uwarunkowania prawne i doktrynalne*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Kozień (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019, s. 455.

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”³¹³. Poza tym po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wojewódzki konserwator zabytków nie będzie już uczestniczył w wydawaniu pozwoleń i uzgodnień dla zabytków objętych ochroną tylko i wyłącznie wynikającą z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.p.z.p. organ, z którym uzgodniono projekt planu miejscowego, ponosi koszty zmiany tych projektów, spowodowane późniejszą zmianą stanowiska. Z tego przepisu wynika, że wojewódzki konserwator zabytków może zmienić swoje stanowisko w trakcie procedury planistycznej. Zmiana taka powinna jednak być wyjątkowa i wynikać ze zmiany stanu faktycznego, prawnego, czy wadliwości pierwotnego stanowiska. W takich przypadkach wojewódzki konserwator zabytków poniesie koszty przygotowania nowego projektu³¹⁴. Jednak nie każda zmiana uzgodnienia będzie obciążała wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jeśli przykładowo w trakcie procedury planistycznej zmiana projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika ze zmian dokonanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po wniesieniu uwag, czy opinii i uzgodnień innych organów, które to zmiany będą wpływały na przedmiot ochrony zabytków, wówczas

³¹³ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., II OSK 451/16.

³¹⁴ M. Kotulski, *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny”, 2011, nr 7-8, s. 128-129.

wojewódzki konserwator zabytków może zmienić swoje uzgodnienie. W takim wypadku nie powinien być obciążony kosztami zmiany swojego stanowiska³¹⁵.

Przechodząc do zapisów, jakie powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego to w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z., który wskazuje, że określając ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków³¹⁶. Ustawodawca posłużył się wyliczeniem zabytków, które uwzględnia się w planie, ale posłużył się wyliczeniem otwartym, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Oznacza to, że w planie można również uwzględnić inne zabytki, nieprzynależące do którejkolwiek z wskazanych dwóch kategorii³¹⁷. Taki zapis wynika z przyjęcia przez ustawodawcę materialnej definicji zabytku – to znaczy zabytkiem, podlegającym ochronie, jest rzecz, która posiada wartość historyczną, artystyczną lub naukową, a jej zachowanie leży w interesie społecznym, a nie dopiero od momentu, gdy orzeknie tak organ administracji. W konsekwencji ochroną może zostać objęty zabytek, który wcześniej nie widniał w jakichkolwiek rejestrach i ewidencjach. Może on znaleźć się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zarówno z inicjatywy projektodawcy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i z inicjatywy wojewódzkiego konserwatora zabytków. Warto również zwrócić uwagę, że ustawodawca zdecydował się, aby zabytki objęte formami ochrony z art. 7 u.o.z.o.z. były chronione wraz z ich otoczeniem³¹⁸. Zgodnie z definicją legalną z art. 3 pkt 15

³¹⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s.126.

³¹⁶ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 19 ust. 1 pkt 1-3 u.o.z.o.z. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych. W wyniku nowelizacji u.o.z.o.z. w 2010 r. doszło do rozszerzenia form ochrony zabytków o ustalenie 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. W rezultacie braku znówelizowania w tym samym momencie art. 19 ust. 1 doszło do rozbieżności w brzmieniu przepisów. Niedopatrzenie to naprawiono w 2023 r. przez art. 23 pkt 2 lit. a u.z.u.p.z.p. W wyniku tego działania legislacyjnego wskazano na obowiązek uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 u.o.z.o.z. oraz w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Równocześnie usunięto zapis o parkach kulturowych. Należy wskazać, że pomimo istnienia pewnej rozbieżności w okresie od 2010 r. do 2023 r. nie spowodowało to negatywnych konsekwencji, ponieważ wyszczególnienie zabytków do uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stanowiło zbiór otwarty („w szczególności”), stąd wojewódzcy konserwatorzy zabytków mieli narzędzia prawne do wskazywania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) „pominiętych” w ustawie zabytków.

³¹⁷ A. Fogel, *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 11, s. 33.

³¹⁸ Nie jest tak jak pisze Alina Miruć i Maria Karcz-Kaczmarek, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się wyłącznie ochronę otoczenia zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru – zob. A. Miruć, M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy*, w: P.

u.o.z.o.z. otoczenie to 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. Maria Karcz-Kaczmarek wskazuje, że ochrona najbliższego otoczenia zabytku jest niewystarczająca, a wcześniejsze regulacja z art. 27 u.o.d.k.m. z 1962 r., która nakazywała szerszą ochroną, w tym ochronę widoku, była bardziej zasadna z punktu widzenia konserwatorskiego³¹⁹.

Zgodnie art. 19 ust. 2 u.o.z.o.z. w przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się przy określaniu ustaleń planów. Gminny program opieki nad zabytkami jest opracowywany na podstawie art. 87 u.o.z.o.z.³²⁰ i przyjmowany w drodze uchwały przez radę gminy. Przykładowo w takim programie można wskazać potrzebę stworzenia strefy ochrony konserwatorskiej dla danego obszaru. Co za tym idzie w wypadku opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru ustalenia programu powinny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³²¹.

W pierwotnym brzmieniu u.o.z.o.z. znajdował się art. 145, stanowiący przepis przejściowy, który regulował, że do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, oprócz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ustaleń planów ochrony parków kulturowych, inne zabytki nieruchome wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Został on uchylony na mocy art. 23 pkt 3 u.z.u.p.z.p. w 2023 r. Zadaniem przywołanego przepisu miało być zapewnienie ochrony zabytkom do czasu założenia gminnych ewidencji zabytków. Brak aktualnie tego przepisu nie wyklucza jednak – jak było to już wskazane - ujęcia innych zabytków we wniosku wojewódzkiego konserwatora zabytków³²². Tak samo z inicjatywą ujęcia innych zabytków może wystąpić organ gminy, na co wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny z wyroku z 24 kwietnia 2019 r., w którym podniósł, że „prawidłowa wykładnia art. 145 u.o.z. prowadzi do wniosku, że organ gminy ma obowiązek

Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Koziń, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022, s. 554.

³¹⁹ M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomych...*, op. cit., s. 404-405. Zob. również P. Dobosz, *Administracyjnoprawne...*, op. cit., s. 82-83.

³²⁰ Szczegółowe omówienie gminnego programu opieki nad zabytkami znajduje się w osobnym podrozdziale pracy.

³²¹ R. Golać, *Ustawa...*, op. cit., s. 43; E. Kowalska, *Własność zabytku...*, op. cit., s. 190.

³²² M. Gmiter, *Inwestycje przy zabytku. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2024, s. 89; R. Golać, *Ustawa...*, op. cit., s. 232-233.

uwzględnić w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zabytek nieruchomy wskazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jednak nieskorzystanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z kompetencji w tym przepisie przewidzianej nie oznacza, że organ gminy nie może samodzielnie ustanowić ochrony dla danego obiektu w ramach uprawnień planistycznych wynikających z przepisów art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 6, art. 7 pkt 4, art. 18 ust. 2 pkt 3 i art. 19 ust. 1 u.o.z.”³²³.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa powinien posługiwać się jasnymi i precyzyjnymi sformułowaniami, które nie będą budziły wątpliwości³²⁴. Za naganną praktykę należy uznać stosowanie sformułowań w stylu: „zaleca się”, „postuluje się”, czy „wnioskuje się”³²⁵. Nie może również wkraczać w kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków poprzez rozszerzenie ustawowego katalogu jego kompetencji albo ich zawężenia lub ograniczenia, jak również wkraczać w materię uregulowaną ustawowo³²⁶. Zwracał na to uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 26 kwietnia 2012 r., w którym podkreślił, że „zapisany w miejscowym planie obowiązek prowadzenia wszelkich inwestycji w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania 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 jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych

³²³ Wyrok NSA z 24 kwietnia 2019 r., II OSK 2016/18.

³²⁴ W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2018, nr 39, s. 11; M. Rosegnal, *Ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – problematyczny obowiązek*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 337.

³²⁵ WSA we Wrocławiu w wyroku z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 807/15, wskazał, że „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”.

³²⁶ M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2014, nr 97, s. 94; B. Zydel, *Określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w planie miejscowym*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Kozień (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019, s. 471-472.

hierarchicznie wyższych. [...] Przypomnieć należy, iż 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. [...] Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – jest zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”³²⁷.

Zapisy w odniesieniu do zabytków, które znajdują się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą regulować wiele aspektów, przy wykorzystaniu różnych rozwiązań planistycznych. Poza omówionym już wskazaniem stref³²⁸ trzeba będzie wprowadzić szczegółowe zapisy, które będą regulowały między innymi funkcje zabudowy, nakazy i zakazy kształtowania układu drogowego i zabudowy, linii zabudowy, sposób ustawienia budynków (np. w układzie kalenicowym albo szczytowym), możliwość rozbudowy i nadbudowy, dopuszczalną kolorystykę. Poza tym można przyjąć wzorniki zabudowy w obrębie ustalonej strefy ochrony konserwatorskiej, które będą regulowały na przykład kąt nachylenia połaci dachowych, czy wymiary lukarn³²⁹. Dopuszczalne są również takie nakazy jak „stosowanie tradycyjnych tynków budynku, ustalonych na podstawie badań architektonicznych” i „odtworzenie oryginalnej elewacji ustalonej na podstawie badań architektonicznych”³³⁰. Co więcej ustalenia planu mogą wykraczać poza ustawowy katalog, jeśli są niezbędne dla ochrony zabytków³³¹. Może również zdarzyć się tak, że plan wyszczególni tylko zabytkowe obiekty i odeśle do przepisów odrębnych³³². W każdym razie ograniczenia muszą spełniać pewne warunki i nie mogą być dowolnie kształtowane, ponieważ ingerują w prawo własności. Z tej to przyczyny każdorazowo takie ograniczenia powinny być należycie uzasadnione i jak najmniej dokuczliwe dla właścicieli i posiadaczy, aby minimalizować ewentualne nadużycie władztwa planistycznego przez gminę³³³. Należy

³²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 964/11.

³²⁸ Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 lipca 2013 r., Ts 107/11, wyjaśniał, że „ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków, odnosi się jedynie do wypadków wprowadzenia tzw. strefy ochrony konserwatorskiej, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków”. Stanowisko takie należy uznać za błędne zważywszy na brzmienie całego art. 19 u.o.z.o.z., który mówi o ochronie również pojedynczych zabytków.

³²⁹ K. Ogrodnik, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et Artibus”, 2013, t. 5, nr 2, s. 22.

³³⁰ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op. cit., s. 305.

³³¹ Por. wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 706/12.

³³² A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, 2023, nr 73, s. 51.

³³³ P. Antoniuk, M. Cherka, Art. 19, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 114; A. Fogel, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w kontekście ochrony zabytków oraz ochrony krajobrazu – uwarunkowania prawne*, w: K. Zalasinska (red.), *Ochrona zabytków –*

również mieć na uwadze, że właściciel lub użytkownik może żądać od gminy odszkodowania albo wykupu nieruchomości lub jej części, jeśli w związku z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.)³³⁴. Dwukrotnie próbowano już wszczynać (niemniej bezskutecznie) postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, aby dowieść niekonstytucyjności kompetencji rady gminy do obejmowania zabytków ochroną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednak wbrew próbom skarżących należy zauważyć, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego podlegają kontroli sądów administracyjnych, a objęcie ochroną zabytków w planie musi być każdorazowo uzgodnione z wojewódzkim konserwatorem zabytków, co znacząco ogranicza uznaniowość organów gminy, a poza tym procedura planistyczna jest jawna³³⁵.

Skoro w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazuje się chronione zabytki, to pojawia się kwestia zmian stanu faktycznego oraz nakładania się form ochrony zabytków. W tym pierwszym przypadku problem może się zrodzić, jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala ochronę poszczególnych zabytków z rejestru zabytków, a już po jego uchwaleniu zmieni się stan faktyczny poprzez wpisanie do rejestru zabytków innych nieruchomości objętych tym planem. Czy w takim wypadku plan powinien podlegać zmianie? W tej sprawie można spotkać odmienne opinie. Katarzyna Zalasieńska uważa, że taka zmiana każdorazowo powinna powodować aktualizację zapisów planu, ponieważ nie sposób przyjąć, żeby wojewódzki konserwator zabytków był związany zapisami takiego planu³³⁶. Z kolei Małgorzata Gmiter proponuje, aby w zapisach miejscowego planu zagospodarowania wskazać, że jest to katalog otwarty, a jego zmiana nie powoduje konieczności aktualizacji planu³³⁷. Pozostaje jeszcze kwestia zmian zabytków wpisanych do rejestru zabytków i równocześnie ujętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w przypadku ich wykreślenia z rejestru zabytków. Może się bowiem okazać, że zabytek wykreślony z rejestru zabytków ostateczną decyzją ministra właściwego do spraw

aspekty materialnoprawne i procesowe, Warszawa 2022, s. 126; P. Schmidt, *Rola samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 217.

³³⁴ M. Drela, *Formy ochrony zabytków...*, op. cit., s. 174-175.

³³⁵ Zob. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2023, nr 1/2023, s. 96-98 i 110-111.

³³⁶ K. Zalasieńska, L. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 54. Stanowisko to koresponduje z tezą wyroku WSA w Warszawie z 11 czerwca 2008 r., I SA/Wa 203/08.

³³⁷ M. Gmiter, *Inwestycje...*, op. cit., s. 114.

kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nadal ujęty jest w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym nadal objęty jest jedną formą ochrony zabytków. Ciężko uznać, żeby w takim przypadku organy administracji publicznej były związane zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej jednak strony pozostaje on źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W takim przypadku należałoby rzeczywiście dokonać zmiany zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³³⁸, albo zaskarżyć uchwałę w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym drugim przypadku musi to zrobić podmiot mający interes prawny lub uprawnienie (art. 101 u.s.g.), czyli najczęściej będzie to właściciel lub posiadacz. Potencjalnie skomplikowana sytuacja wiąże się ze wspomnianym wyżej nakładaniem się form ochrony zabytków – to znaczy ujęcia zabytku w rejestrze zabytków oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³³⁹. Katarzyna Zalasinska uważa, że o planie jako odrębnej formie można mówić w zakresie uregulowań dotyczących strefy ochrony konserwatorskiej, bo w pozostałym zakresie plan realizuje postanowienia wynikające z innych form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 u.o.z.o.z.³⁴⁰ Można wskazać, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego formułowane są w sposób zakresowy i dopiero, gdy zabytek znajduje się w rejestrze – to na etapie wydawania pozwoleń konserwatorskich (art. 36 u.o.z.o.z.) – następuje dookreślenie wymogów zapewniających właściwą ochronę zabytków w decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków³⁴¹. Słusznie zauważa Monika Drela, że wojewódzki konserwator zabytków nie jest związany miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w przypadku wpisywania obiektów z terenu objętego planem do rejestru

³³⁸ Ustawodawca dostrzegł kwestię „żywołności” rejestru zabytków i ewidencji zabytków oraz jej wpływ na zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i w 2023 r. zdecydował się, aby zmiany w tym obszarze mogły być procedowane w postępowaniu uproszczonym. Reguluje to art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. i u.p.z.p., który stanowi, że do sporządzania i uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany dopuszcza się zastosowanie postępowania uproszczonego, jeżeli zmiana planu miejscowego dotyczy wyłącznie 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.

³³⁹ J. Brudnicki, *Problematyka zakresu ochrony konserwatorskiej zabytków wpisanych do rejestru zabytków, podlegających równocześnie ochronie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, w: M. Jankowska, P. Gwoździewicz-Matan, P. Stec (red.), *Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu*, Warszawa 2020, s. 332–344.

³⁴⁰ K. Zalasinska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 274–275.

³⁴¹ A. Fogel, *Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego*, „Ochrona Zabytków”, 2022, nr 2, s.146.

zabytków. W efekcie zabytek taki może posiadać dwie formy ochrony. Autorka ta wskazuje, że u.o.z.o.z. stanowi w tym względzie *lex specialis* w stosunku do zapisów u.p.z.p.³⁴²

Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków³⁴³. Taka strefa może pokrywać się z obszarem wpisanym do rejestru zabytków, jak i wykraczać poza ten obszar³⁴⁴. Ważne jest, aby zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyraźnie wskazywały na ustanowienie strefy ochrony konserwatorskiej, przede wszystkim poprzez użycie nazwy własnej, informującej o ochronie zabytków. Spełnieniem tego wymagania nie będzie przykładowo użycie nazwy „strefa ochrony wybranych parametrów układu urbanistycznego”. Po pierwsze nie sygnalizuje ona otwarcie, że reguluje kwestię ochrony zabytków, a tym samym ustanawia formę ich ochrony. Po drugie może rodzić wątpliwości, czy organ ochrony zabytków ma kompetencje do uzgadniania oraz, czy jest to forma ochrony zabytków³⁴⁵. Po trzecie niepoprawnie sformułowane przepisy rodzą niepewność w sytuacji prawnej jednostki oraz naruszają standardy prawidłowej legislacji³⁴⁶.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjmuje rada gminy w drodze uchwały, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym (art. 14 ust. 1 u.s.g.). Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich

³⁴² M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 72-73. Z poglądem tym można dyskutować, ponieważ to u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do u.o.z.o.z. – zob. art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z. Zob. również: D. Chaciński, *Zakres ochrony zabytków nieruchomych na tle wybranych orzeczeń WSA w Warszawie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2012, nr 1, s.19.

³⁴³ Karina Pilarz wskazuje, że ustalenie strefy ochrony konserwatorskiej (art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.) oraz uwzględnienie gminnego programu opieki nad zabytkami (art. 19 ust. 2 u.o.z.o.z.) stanowią fakultatywne elementy rozwiązań planistycznych, z kolei uwzględnienie ochrony zabytków nieruchomych (art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z.) stanowi element obligatoryjny. Trzeba wskazać, że w przypadku posiadania gminnego programu ochrony zabytków jego ustalenia będą musiały być uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stąd zaproponowany podział jest nieostry. Zob. K. Pilarz, *Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy”, 2019, nr 11, s. 46.

³⁴⁴ A. Fogel, *Planowanie i zagospodarowanie...*, op. cit., s. 127.

³⁴⁵ M. Gmitter, *Inwestycje...*, op. cit., s. 104-105; M. Rymer, *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 379.

³⁴⁶ A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 134-143.

finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Następnie zgodnie z art. 29 ust. 1 u.p.z.p. uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu ogólnego lub planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami to rada gminy jest zobowiązana do kontroli przedłożonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada będzie również ustalała *vacatio legis* uchwały, jednak nie może on być krótszy niż 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi on źródło prawa powszechnie obowiązującego (*erga omnes*).

Ważkość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako formy ochrony zabytków trafnie ujęła Anna Fogel, która wskazała, że „zarówno ujęcie w gminnej ewidencji zabytków, jak i wpis do rejestru zabytków ma charakter wyrażnie jednostkowy. Dopiero wprowadzenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pozwala zespalać struktury przestrzenne. Ustalenia dotyczące ochrony zabytków zawarte w planie miejscowym są bowiem jedną z form ochrony zabytków. Przez objęcie terenu ochroną w planie miejscowym następuje dookreślenie potrzeb i zasad ochrony zabytków rozumianych nie w układzie indywidualnym, ale przestrzennym, jako pewna całość, postrzegana również wizualnie (układy urbanistyczne i przestrzenne, gabaryty zabudowy, co do zasady dotychczasowy widok miasta”³⁴⁷. Idąc jeszcze dalej można również wskazać za Anną Michalak, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem świadomego kształtowania krajobrazu kulturowego”³⁴⁸.

³⁴⁷ A. Fogel, *Środowisko-kulturowe uwarunkowania ochrony ładu przestrzennego – wymiar prawny*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 192. Podobną ocenę przedstawia Katarzyna Zalasieńska i Tomasz Bąkowski w artykule pod tytułem „Paradygmat zrównoważonego rozwoju w prawnej ochronie nieruchomości zabytkowych – próba adaptacji” (s. 267) opublikowanym w publikacji *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. W. Szafrński, K. Zalasieńska, Poznań 2009.

³⁴⁸ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 153.

2.2.2. Plan ogólny gminy

Kolejnym aktem planowania przestrzennego jest plan ogólny gminy. Został on wprowadzony w 2023 r. na mocy u.z.u.p.z.p. Procedura planistyczna oparta jest na podobnych schemat jak procedura przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i została uregulowana w szczególności w art. 13a-13m u.p.z.p. Procedura składa się z takich etapów jak: podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego gminy, zebranie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosków od interesariuszy, w tym organów i instytucji opiniujących i uzgadniających, opracowanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu planu ogólnego gminy, uzgodnienie i zaopiniowanie przez właściwe organy i instytucje projektu planu ogólnego gminy, udostępnienie planu do publicznego wglądu, przeprowadzenie konsultacji społecznych, rozpatrzenie uwag i następnie uchwalenie planu przez radę gminy. Zgodnie z art. 13a ust. 4 u.p.z.p. w planie ogólnym gminy określa się: a) strefy planistyczne, b) gminne standardy urbanistyczne, można określić: a) obszary uzupełnienia zabudowy, b) obszary zabudowy śródmiejskiej. Następnie zgodnie z art. 13 a ust. 7 u.p.z.p. plan ogólny jest aktem prawa miejscowego. Wreszcie zgodnie z art. 13a ust. 5 u.p.z.p. plan ogólny między innymi uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jako najistotniejsze przepisy odnoszące się do planu ogólnego gminy i kwestii ochrony zabytków można wskazać art. 13b pkt 3 lit. j u.p.z.p., który stanowi, że ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności: znajdujące się na obszarze gminy zabytki objęte formami ochrony, o których mowa w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904), lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej. Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. wójt (burmistrz albo prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, kolejno: zawiadamia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego, określając termin składania wniosków do projektu planu ogólnego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia. Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret szóste u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje o uzgodnienie projektu planu ogólnego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 13e ust. 2 i 3,

w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przepis ten odsyła do zapisów art. 13e ust 2 i 3 u.p.z.p., który reguluje, że w gminnym katalogu stref planistycznych określa się: 1) profil funkcjonalny stref planistycznych; 2) wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy – w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–7³⁴⁹; 3) wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej – w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–10³⁵⁰, nie mniejszego niż wynika to z przepisów wydanych na podstawie art. 13m ust. 2. W ramach gminnego katalogu stref planistycznych dopuszcza się określenie w strefach planistycznych, o których mowa w: 1) art. 13c ust. 2 pkt 8–10³⁵¹, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy lub maksymalnego udziału powierzchni zabudowy; 2) art. 13c ust. 2 pkt 11–13³⁵², maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy lub minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Przechodząc do analizy planu ogólnego gminy należy wskazać, że plan ogólny gminy zastępuje dotychczas obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego³⁵³. Nie jest to jednak proste zastąpienie jednego aktu planistycznego drugim. Plan ogólny określa generalne ramy reglamentacyjne dotyczące przestrzeni, stanowi akt prawa miejscowego i obejmuje obszar całej gminy. Studium nie miało charakteru aktu prawa miejscowego, stąd nie było wiążące przy wydawaniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) decyzji o warunkach zabudowy dla terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁵⁴. Studium było za to wiążące dla rady gminy przy przyjmowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy ze studium oraz niedostateczne pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, powodował wiele negatywnych

³⁴⁹ Strefy planistyczne: 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną; 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową; 4) strefa usługowa; 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego; 6) strefa gospodarcza; 7) strefa produkcji rolniczej.

³⁵⁰ Strefy planistyczne: 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną; 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową; 4) strefa usługowa; 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego; 6) strefa gospodarcza; 7) strefa produkcji rolniczej; 8) strefa infrastrukturalna; 9) strefa zieleni i rekreacji; 10) strefa cmentarzy.

³⁵¹ Strefy planistyczne: 8) strefa infrastrukturalna; 9) strefa zieleni i rekreacji; 10) strefa cmentarzy.

³⁵² Strefy planistyczne: 11) strefa górnictwa; 12) strefa otwarta; 13) strefa komunikacyjna.

³⁵³ O kwestii studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego i relacji tegoż do kwestii ochrony zabytków zob.: J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op. cit., s. 300-302; P. Schmidt, *Rola samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 212-215.

³⁵⁴ Dodatkowo nowelizacja zobligowała przeniesienie treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do obowiązkowego dokumentu strategii rozwoju gminy.

zjawisk w gospodarce przestrzennej, jak choćby rozlewanie się zabudowy, suburbanizację itp.³⁵⁵ W założeniu ustawodawcy plan ogólny gminy ma zaradzić tym problemom, czemu sprzyjać ma regulacja wymagająca zgodności wydawanych decyzji o warunkach zabudowy z planem ogólnym gminy³⁵⁶.

Reforma planowania przestrzennego przeprowadzona w 2023 r., uwzględniała też zmiany w brzmieniu przepisów u.o.z.o.z. ze względu na wprowadzenie planów ogólnych gmin. I tak art. 18 ust 1 i 2 u.o.z.o.z. w odniesieniu do planów ogólnych gmin wskazuje, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń planów ogólnych gmin. Określając ustalenia, w szczególności: 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Następnie art. 19 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. stanowi, że określając ustalenia planu ogólnego gminy, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. W przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się przy określaniu ustaleń planu.

Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że przepisy te zachowują standardy ochrony zabytków przewidziane w regulacjach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tak jednak nie jest, co wynika z przepisów u.p.z.p., które stanowią *lex specialis* w stosunku do u.o.z.o.z., stąd te ostatnie doznają ograniczenia przez zapisy tej pierwszej ustawy. Zgodnie z tymi regulacjami, które zostały wyżej przywołane, ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając znajdujące się na obszarze gminy zabytki objęte formami ochrony lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Nie ma tutaj zatem miejsca na wyznaczanie w planie ogólnym gminy dodatkowych zabytków nieruchomości, czy stref ochronnych, które mogą być wyznaczane tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W planie ogólnym nie znajdzie się również ochrona

³⁵⁵ A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, *Kryzys Polskiej Przestrzeni – źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Warszawa 2020. Dodatkowo najważniejsze badania są publikowane w czasopiśmie naukowym „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, w szczególności tom 182 *Studia nad chaosem przestrzennym* (A. Kowalewski, M. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, w: *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, 2018, t. 182.

³⁵⁶ Gminy mają czas na przyjęcie planów ogólnych gmin do 1 lipca 2026 r.

widoku i otoczenia zabytku oraz ochrona krajobrazu kulturowego³⁵⁷. Brak stref i dodatkowych zapisów w zakresie ochrony zabytków będzie generował problemy przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania, kiedy może pojawić się takowa ochrona wskazana na etapie prac planistycznych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wówczas można spodziewać się zaskoczenia ze strony właścicieli nieruchomości, którzy nie zostaną wyprzedzająco i szeroko poinformowani przez zapisy planu ogólnego gminy o kwestiach ochrony zabytków³⁵⁸. U.p.z.p. ściśle określa również parametry, które może uzgadniać wojewódzki konserwator zabytków. Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret szóste u.p.z.p. wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia projekt planu ogólnego gminy w odniesieniu do wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do: profilu funkcjonalnego stref planistycznych, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Regulacja ta mocno zawęża możliwe pole działania wojewódzkiego konserwatora zabytków dopuszczalne w ramach procedury uzgodnienia. Dość wspomnieć, że wojewódzki konserwator zabytków nie będzie uprawniony do uzgadniania wyboru stref planistycznych, obszaru uzupełniania zabudowy, czy zabudowy śródmiejskiej³⁵⁹. Jedyne co w aktualnej sytuacji może zrobić wojewódzki konserwator zabytków to złożyć wniosek na etapie składania wniosków przez instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego, w którym wskaże potrzebę wprowadzenia ustaleń dopuszczalnych w planach ogólnych gmin. Niemniej wniosek taki, wykraczający poza wskazane kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków, może zostać pominięty przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Projekt planu ogólnego gminy podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Podobnie jak w przypadku projektu miejscowego planu zagospodarowania

³⁵⁷ M. Nowak, P. Śleszyński, A. Brzezińska-Rawa, M. Ciesielski, M. Feltynowski, A. Fogel, J. Goździewicz-Biechońska, A. Kukulska-Kozieł, M. Leszczyński, K. Rokicka-Murszewska, A. Tomczak, R. Warsza, M. Blaszkę, *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „drog i bezdroży ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 1-2, s. 12. Błędnie wskazuje Monika Błocińska, że plan ogólny gminy będzie wprowadzał strefy i uwzględniał szeroko ochronę zabytków – zob. M. Błocińska, *Dziedzictwo kulturowe*, w: M. Świetlik (red.), *Plan ogólny miasta, gminy. Poradnik*, Warszawa 2024, s. 129-131.

³⁵⁸ A. Fogel, *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 6, s. 47-48.

³⁵⁹ A. Fogel, *Co zamiast studium...*, op. cit., s. 49; D. Kafar, Kazimierz Pawlik, *Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie*, Warszawa 2024, s. 51-52.

przestrzennego uzgodnienie projektu planu ogólnego gminy przez wojewódzkiego konserwatora zabytków następuje w trybie art. 106 k.p.a., co wynika z art. 24 u.p.z.p.

Anna Fogel, a za nią Katarzyna Zalasieńska, wskazują, że ustalenia planu ogólnego gminy nie będą wiążące dla wojewódzkiego konserwatora zabytków przy wydawaniu pozwoleń konserwatorskich o jakich mowa w art. 36 u.o.z.o.z.³⁶⁰ Wniosek taki wywodzą z brzmienia art. 13a ust. 6 pkt 1 u.p.z.p., który reguluje, że plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej decyzji innych niż decyzja o warunkach zabudowy. Ustalenia planu ogólnego gminy nie są również wskazane jako jedna z form ochrony zabytków³⁶¹.

Wskazane wyżej przepisy, ograniczające kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków do wpływania na treść planów ogólnych gminy oraz ograniczenie treści dotyczących ochrony zabytków w samych planach ogólnych gminy, jedynie do norm o charakterze reglamentacyjnym dotyczących stref funkcjonalnych i obowiązujących je parametrów i wskaźników³⁶², doprowadziły Annę Fogel do sformułowania tezy, że „zmiana dotychczasowego modelu aktów planistycznych spowodowała istotną lukę w spójności ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym”³⁶³. Wprawdzie plany ogólne gmin to nowe narzędzie planistyczne, jednak należy podzielić tę ocenę.

2.2.3. Decyzja o warunkach zabudowy

Kolejnym narzędziem planistycznym, które może wykorzystywać gmina jest decyzja o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.z.o. ustalenie ochrony w decyzji o warunkach zabudowy jest formą ochrony zabytków³⁶⁴. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń decyzji o warunkach zabudowy. Z kolei zgodnie z art. 19 ust 1a u.o.z.o.z. w decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia się w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Ochrona zabytków w decyzji o warunkach zabudowy nie występowała w pierwotnym tekście u.o.z.o.z. z 2003 r., a została dodana dopiero w 2010 r. w wyniku u.z.u.o.z.o.z. Referując

³⁶⁰ A. Fogel, *Co zamiast studium...*, op. cit., s. 46; K. Zalasieńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 52.

³⁶¹ K. Zalasieńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 52.

³⁶² Ł. Mikuła, A. Fogel, R. Giedych, I. Zachariasz, M. Nowak, A. Oleńczuk-Paszal, *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 10, s. 16.

³⁶³ A. Fogel, *Co zamiast studium...*, op. cit., s. 51.

³⁶⁴ Wprowadzenie przedmiotowej formy ochrony zabytków nastąpiło na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 75 poz. 474).

projekt nowelizacji i potrzebę wprowadzenia zmian Generalny Konserwator Zabytków - Tomasz Merta, w trakcie posiedzenia sejmowej Komisja Kultury i Środków Przekazu w dniu 16 lipca 2009 r. powiedział, że „łączy się z tym [ewidencją zabytków] rozszerzenie katalogu form ochrony zabytków przez wprowadzenie ustaleń ochrony w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w decyzjach o warunkach zabudowy, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Staramy się znaleźć rozwiązanie w sytuacji, w której okazało się, że dobrze nie funkcjonuje dotychczasowa regulacja zakładająca istnienie planów zagospodarowania przestrzennego. Chodziło o to, by znaleźć rozwiązanie, które będzie chroniło nie tylko obiekty wpisane do rejestru zabytków, ale także te, które pozostają w ewidencji zabytków”³⁶⁵. Jeszcze lepiej na intencję projektodawcy rzuca też światło wypowiedź tego samego urzędnika z dnia 2 marca 2010 r., która padła w trakcie posiedzenia senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Powiedział on wtedy, że „musimy zmierzyć się z rzeczywistością, która jest taka, że w Polsce dla zdecydowanej większości miejsc nie ma obecnie planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego. Optymiści mówią, że 30% powierzchni kraju jest objęte takimi planami, pesymiści mówią, że mniej, ale niewątpliwie większość nie jest objęta planami zagospodarowania przestrzennego. W praktyce to oznacza, że wszystkie obiekty, które znajdują się w ewidencji konserwatorskiej, pozbawione są realnej opieki ze strony służb konserwatorskich, bo nie mogą one wypowiadać się w sprawie tych obiektów. Dlatego też nowelizacja ustawy zakłada, iż we wszystkich decyzjach szczegółowych, czyli nieplanistycznych, decyzjach dotyczących lokalizacji drogi, w poszczególnych postępowaniach będą brane pod uwagę także obiekty znajdujące się w ewidencji konserwatorskiej. Czyli nie będzie już takich sytuacji jak obecna, w której wojewódzki konserwator zabytków jest bezradny, ponieważ jego władztwo dotyczy wyłącznie tych miejsc, co do których są plany zagospodarowania przestrzennego, i tylko tych obiektów, które są w rejestrze zabytków. To rodzi wiele różnych skutków, nieprzewidywanych systemowo, na przykład tendencję do przenoszenia bardzo wielu obiektów do rejestru zabytków. Ten rejestr robi się coraz większy, w coraz mniejszym stopniu ma swój podstawowy charakter, bo dla wielu konserwatorów wojewódzkich jest to jedyna droga ochrony obiektów ewidencyjnych. W tej ustawie jest wiele przepisów, które wynikają z tego podstawowego rozstrzygnięcia: jeżeli chcemy chronić obiekty ewidencyjne, musimy stworzyć inny mechanizm niż mechanizm dotychczasowy, który chronił obiekty ewidencyjne w planach zagospodarowania

³⁶⁵ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 16 lipca 2009 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrnr6/KSP-84> (dostęp: 26.11.2025).

przestrzennego, i ustawa taki mechanizm proponuje”³⁶⁶. Warto zauważyć, że przywołane wypowiedzi jednoznacznie pokazują, iż projektodawca traktował wprowadzenie ochrony konserwatorskiej między innymi do decyzji o warunkach zabudowy jako konieczny substytut brakujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁶⁷. Mechanizm ten miał więc charakter przede wszystkim „interwencyjny”, służący zabezpieczeniu podstawowych wartości zabytków w realiach legislacyjnego i planistycznego deficytu. W tym sensie nowelizacja z 2010 r. stanowiła próbę domknięcia luki systemowej, która przez lata prowadziła do faktycznego pozostawienia obiektów z ewidencji poza skutecznym nadzorem konserwatorskim.

Przechodząc do samej decyzji o warunkach zabudowy to pamiętać, że jest ona wydawana w postępowaniu administracyjnym, które regulują przepisy k.p.a. i u.p.z.p. Będzie to zatem inna procedura niż w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu ogólnego gminy, której finalnym efektem jest uchwała rady gminy o przyjęciu aktu planistycznego. Uchwała ta zawiera normy prawne, które mają charakter abstrakcyjny i generalny. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³⁶⁸ i normy w niej zawarte mają charakter konkretny i indywidualny. Decyzja o warunkach zabudowy nie jest aktem prawa miejscowego, jest decyzją deklaratoryjną³⁶⁹ i związaną – to znaczy po spełnieniu przesłanek przez wnioskodawcę organ musi wydać pozytywne rozstrzygnięcie. Wydawana jest dla terenów, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Postępowanie administracyjne prowadzone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wydanie warunków zabudowy składa się z kilku etapów, w szczególności: złożenia wniosku o wydanie warunków zabudowy, wszczęcia postępowania administracyjnego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ustalenia stron postępowania, analizy funkcji i cech zabudowy (tzw. analiza urbanistyczna)³⁷⁰, uzyskania opinii i uzgodnień od instytucji i organów

³⁶⁶ Zapis stenograficzny (1411) 58. posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 2 marca 2010 r.

³⁶⁷ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op. cit., s. 311.

³⁶⁸ Jedynie dla terenów zamkniętych (np. wojskowych) decyzję o warunkach zabudowy wydaje wojewoda (art. 60 u.p.z.p.).

³⁶⁹ W doktrynie pojawiają się również głosy, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją konstytutywną.

³⁷⁰ Zgodnie z art. 61 ust. 5a u.p.z.p. oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2024 poz. 1116), analiza obejmuje terenu wokół działki i obejmuje obszar w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m, i przeprowadza na nim analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, szerokości

współdziałających, wydania decyzji o warunkach zabudowy³⁷¹. W decyzji wskazuje się między innymi następujące ustalenia: linię zabudowy, wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, geometrię dachu, liczbę kondygnacji, powierzchnię terenu biologicznie czynnego oraz inne ustalenia (ochrona środowiska i zdrowia ludzi, ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrona dóbr kultury współczesnej, warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej). Do decyzji dołącza się również mapę. Przepisy proceduralne i materialne dotyczące wydawanie decyzji o warunkach zabudowy zostały uregulowane głównie w art. 59-67 u.p.z.p.

Odnoszą się następnie do kwestii ochrony zabytków, których ustalenie jest możliwe w decyzji o warunkach zabudowy, dzięki czemu staje się ona formą ochrony zabytków, należy wskazać, że zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. W przepisie odsyłanym (art. 53 ust. 4 pkt 2) jest mowa o tym, że decyzję wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Przywołaną regulację należy skonfrontować z brzmieniem art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z., który stanowi katalog otwarty i szeroką możliwość uwzględniania zabytków w decyzji o warunkach zabudowy, zarówno zabytków wpisanych do rejestru zabytków, gminnej ewidencji zabytków i pozostałych nigdzie nie ujętych. Zważywszy jednak, że przepisy u.p.z.p. stanowią *lex specialis* w stosunku do u.o.z.o.z., to i tym razem zakres możliwości ustanawiania ochrony, a tym samym uzgadniania, dozna zawężenia - zgodnie z u.p.z.p. tylko do form ochrony zabytków z art. 7 u.o.z.o.z. (w praktyce do zabytków wpisanych do rejestru zabytków i uznanych za pomnik historii³⁷²) i gminnej ewidencji zabytków. Problem może pojawić się w momencie, którym gmina nie posiada gminnej ewidencji zabytków, a wojewódzki konserwator zabytków wskazał wiele lat temu zabytki do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Czy w takim przypadku wojewódzki

elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej jej gzymsu albo attyki, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaciowy dachu).

³⁷¹ Na temat postępowania dotyczącego wydania decyzji o warunkach zabudowy zob. P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

³⁷² Dla pozostałych form ochrony zabytków: ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i parku kulturowego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ zabytki są już chronione miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – zob. A. Rojek, *Uzgodnienie decyzji...*, op. cit., s. 144-145.

konserwator zabytków będzie posiadał podstawę prawną do ingerencji w decyzję o warunkach zabudowy? Przede wszystkim może się okazać, że wojewódzki konserwator zabytków nawet nie otrzyma od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu decyzji do uzgodnienia, gdyż nie będzie ku temu podstawy prawnej. Jeśli jednak projekt takiej decyzji otrzyma, to również pojawi się kwestia podstawy prawnej do uzgadniania i dalszego nakładania ochrony. Z drugiej jednak strony zaniechanie w wykonywaniu zadań nałożonych na gminę prowadziłoby do sytuacji pozbawienia ochrony w ramach decyzji o warunkach zabudowy wielu zabytków, co należy ocenić negatywnie. Konsekwencje niedopełnienia obowiązków w takich sytuacjach będą spoczywały na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta). W kwestii uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 kwietnia 2020 r., w którym stwierdził, że „w sprawach z zakresu uzgodnienia przez konserwatora zabytków decyzji o warunkach zabudowy (...), rozstrzyganych na zasadzie uznania administracyjnego, kryteriami wyboru rozstrzygnięcia są zadania ochronne, które powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te zadania zaś są związane z celami ustanowienia ochrony zabytków. Konieczność uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym zadań ochronnych została ustanowiona w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Cele zadań ochronnych ochrony zabytków są zaś sformułowane w art. 4 pkt 1-5 tej ustawy. Wybór rozstrzygnięcia powinien być zatem dokonany w oparciu o kryteria ustawowe. W ramach takiej kontroli nie mieści się badanie samego uznania administracyjnego”³⁷³. Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko judykatury można stwierdzić, że w merytorycznym rozstrzygnięciu wojewódzki konserwator zabytków rozstrzyga na zasadzie uznania administracyjnego.

Sama procedura uzgadniania będzie się kształtowała odmiennie, niżli to miało miejsce w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wojewódzki konserwator zabytków będzie musiał, po otrzymaniu od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu decyzji o warunkach zabudowy (wraz z częścią graficzną, analizą i rozdzielnikiem stron postępowania), przeprowadzić administracyjne postępowanie akcesoryjne (w ramach współdziałania organów) i wydać rozstrzygnięcie zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 106 k.p.a. Będzie zatem miał na wydanie rozstrzygnięcia dwa tygodnie, a samo rozstrzygnięcie nie będzie mogło być warunkowane³⁷⁴. Innymi słowy w przypadku odmowy uzgodnienia

³⁷³ Wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 905/19.

³⁷⁴ A. Trachta, *Udział organów samorządu gminnego w prawnej ochronie zabytków*, w: P. Dobosz, A. Kozień, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024, s. 132.

wojewódzki konserwator zabytków będzie mógł przekazać swoje zastrzeżenia w ramach uzasadnienia, wskazując przyczyny negatywnego stanowiska. W przypadku niezajęcia stanowiska przez wojewódzkiego konserwatora zabytków we wskazanym terminie, uzgodnienie uważa się za dokonane. Na postanowienie o odmowie uzgodnienia służy stronie (inwestorowi) zażalenie do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 106 § 5 k.p.a.).

Zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Przywołane przepisy pozwalają na wydawanie dwóch różnych decyzji o warunkach zabudowy dla tej samej nieruchomości. Może się zatem okazać, że obie będą zawierały ustalenia dotyczące ochrony zabytków, co potencjalnie może prowadzić do różnorodnych problemów³⁷⁵. Niemniej to na wojewódzkim konserwatorze zabytków spoczywa obowiązek traktowania wszystkich wnioskodawców równo i nakładanie ochrony zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej (proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania). Ciężko bowiem wyobrazić sobie, aby wojewódzki konserwator zabytków wydał dwa różne rozstrzygnięcia dla tego samego obiektu³⁷⁶. Poza tym rodzą się wątpliwości dotyczące samej natury decyzji o warunkach zabudowy, bo skoro nie rodzi ona praw do terenu oraz nie narusza prawa własności, a równocześnie dopuszcza ustanowienie w niej ochrony zabytków, to – według niektórych przedstawicieli dogmatyki - ciężko pogodzić jedno z drugim³⁷⁷. W tej kwestii należy zauważyć, że wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy muszą być spełnione przy zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, realizacji pozwolenia na budowę (ewentualnie zgłoszenie budowy). Do tego momentu decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi postawy do jakichkolwiek władczych działań. Z tej przyczyny nie będzie można na jej podstawie dokonywać działań związanych z prowadzeniem nadzoru konserwatorskiego, który będzie wynikał z innych form ochrony zabytków albo ujęcia w ewidencji. Z kolei odnosząc się do kwestii ochrony prawa własności to zwrócić trzeba uwagę, że od decyzji o warunkach zabudowy można odwołać się do organu

³⁷⁵ Małgorzata Gmiter, *Inwestycje...*, op. cit., s. 135-136.

³⁷⁶ P. Antoniuk, M. Cherka, *Art. 7*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 42-43.

³⁷⁷ Ibidem, s. 42.

drugiej instancji w trybie administracyjnym, po wyczerpaniu którego ostateczną decyzję można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 64c u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy wygasa po upływie 5 lat od dnia, w którym stała się prawomocna. Przepis ten powoduje komplikacje w zakresie ochrony zabytków. Skoro bowiem ustalono ochronę zabytków w decyzji o warunkach zabudowy, a co więcej jest ona jedną z form ochrony zabytków, to czy zasadnym jest dopuszczenie do jej wygaśnięcia. Z u.o.z.o. wynika, że zabytki chroni się wieczyście (art. 6 ust 1 w związku z art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z.). Przyjęcie czasowości decyzji o warunkach zabudowy, choć zasadne z punktu widzenia planowania przestrzennego, stawia pod znakiem zapytania faktyczną ochronę.

2.2.4. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Do zadań organu wykonawczego gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 7 pkt. 4 u.o.z.o. w decyzji tej mogą się znaleźć ustalenia ochrony zabytków, które będzie formą ochrony zabytków. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Następnie zgodnie z art. 19 ust. 1a. u.o.z.o.z. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uwzględnia się w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Szczegółowe regulacja w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego znajdują się zwłaszcza w art. 50-58 u.p.z.p. Wydawana jest ona dla terenów, które nie są objęte ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja musi być jednak zgodna z planem ogólnym gminy. Zgodnie z art. 51 ust. 1 u.p.z.p. w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta; 3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda. U.p.z.p. zakłada, że wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będą musiały uwzględniać ponadlokalne inwestycje,

zwłaszcza te ujęte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju³⁷⁸. Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego składa inwestor dla przedsięwzięć mających charakter inwestycji celu publicznego — np. sieci infrastruktury, drogi, linii kolejową, obiekt użyteczności publicznej, park, itp. Szczegółowe wyliczenie znajduje się w art. 6 u.g.n.³⁷⁹. Wśród wskazanych celów znajduje się opieka nad nieruchomościami stanowiącymi

³⁷⁸ S. Pawłowski, *Władztwo planistyczne gminy a realizacja inwestycji celu publicznego*, w: M. Szewczyk (red.), *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, Poznań 2017, s. 182-184.

³⁷⁹ Zgodnie z art. 6 wskazanej ustawy celami publicznymi są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 2b) budowa i utrzymywanie instalacji i urządzeń służących do przesyłania, dystrybucji lub magazynowania wodoru, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych instalacji i urządzeń; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762 oraz z 2024 r. poz. 834); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 182) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.1)), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640 oraz z 2024 r. poz. 467), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie

zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oczywiście nie będzie tak, że każda inwestycja w zabytkową nieruchomość będzie stanowiła automatycznie inwestycję celu publicznego. Przede wszystkim inwestycja taka musi mieć na celu realizację celu publicznego, a nie jedynie sprzyjać realizacji tego celu niejako przy okazji³⁸⁰. Potwierdza to między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 czerwca 2021 r., w którego uzasadnieniu wskazano, że „nie można uznawać każdej inwestycji realizowanej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako układ przestrzenny, czy urbanistyczny otoczony murami, a tylko taką, która z opieką nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki jest ściśle związana. Przepis art. 6 pkt 5 u.g.n. dotyczy bowiem opieki nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki, a nie zagospodarowywania nieruchomości stanowiącej zabytek w sposób nie mający z ochroną zabytków nic wspólnego”³⁸¹. Ustawodawca zdecydował się, aby inwestycja ta dotyczyła nieruchomości stanowiących zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Biorąc pod uwagę, że aktualnie w u.o.z.o.z. obowiązuje materialna definicja zabytku, to otwiera się pole do szerokiego zastosowania możliwości jakie daje decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego do wszelkich zabytków nieruchomych, które spełniają ustawową definicję³⁸².

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p., decyzję wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Następnie zgodnie z art. 53 ust. 5 u.p.z.p. uzgodnienia dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane. Wreszcie zgodnie z art. 54 ust. 1 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa: 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: 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

urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

³⁸⁰ E. Kowalska, *Własność zabytku...*, op. cit., s. 192.

³⁸¹ Wyrok WSA w Kielcach z 16 czerwca 2021 r., II SA/Ke 463/21.

³⁸² Inaczej zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2023, s. 77 et seq.

technicznej i komunikacji, d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych; 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

Wyżej przytoczone przepisy dotyczące ochrony zabytków są identyczne w brzmieniu, jak te dotyczące decyzji o warunkach zabudowy³⁸³. Rzecz jasna nie jest to kwestia przypadku, ale konsekwencja faktu, że powstawały one równocześnie, stąd rozważania poświęcone przyczynom wprowadzenia decyzji o warunkach zabudowy do u.o.z.o.z. w 2010 r. pozostają identyczne dla decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Identycznie również wyglądają uregulowania dotyczące uzgadniania decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków i zastosowania art. 106 k.p.a. Ustawodawca zdecydował się, aby – podobnie jak to jest w decyzji o warunkach zabudowy - decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określała między innymi warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy zgodne z planem ogólnym oraz wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

2.2.5. Miejscowy plan odbudowy

Samorząd gminny posiada również mniej znane narzędzia planowania przestrzennego, do których można zaliczyć miejscowy plan odbudowy. Został on uregulowany w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów, przebudowy i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu³⁸⁴. Skorzystać z tych narzędzi można dopiero po wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów - na podstawie danych przekazywanych przez właściwych wojewodów - rozporządzenia określającego gminy lub miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi³⁸⁵. Zgodnie z art. 13d ust. 1-3 wskazanej ustawy, w celu umożliwienia odbudowy na obszarach innych niż objęte aktami prawa miejscowego, o których mowa w art. 13a i 13c, obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi, rada gminy może uchwalić miejscowy plan odbudowy obiektów budowlanych. Miejscowy plan odbudowy jest aktem prawa miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt miejscowego planu odbudowy, zawierający część tekstową i graficzną. Miejscowy plan

³⁸³ A. Rojek, *Uzgodnienie decyzji...*, op. cit., s. 146.

³⁸⁴ Dz.U. 2001 nr 84 poz. 906.

³⁸⁵ Zob. postanowienie NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OSK 818/12.

odbudowy określa granice zewnętrzne gruntów przeznaczonych do odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi oraz ustala: 1) przeznaczenie terenu; 2) zasady i warunki wydzielania nowych działek budowlanych; 3) sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu; 4) linie zabudowy, gabaryty obiektów budowlanych i wskaźniki intensywności zabudowy; 5) zasady przebudowy lub budowy obiektów liniowych, które należą do zadań własnych gminy; 6) sposób zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz odprowadzania ścieków; 7) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Następnie zgodnie z art. 13i ust. 1 i 2, z dniem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13a, 13c lub 13d, na obszarach w nim wyznaczonych nie stosuje się ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie sprzecznym z tym aktem. Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 13a, 13c i 13d, obowiązują do dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, na obszarze objętym tym aktem.

W stosunku do kwestii ochrony zabytków uregulowano w art. 13d ust. 6 pkt 1, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinię w sprawie projektu miejscowego planu odbudowy do właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie zasad zagospodarowania obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską, a także ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z tą regulacją wojewódzki konserwator zabytków posiada jedynie uprawnienie do opiniowania przedstawionego miejscowego planu odbudowy. Charakter współdziałania w formie wyrażenia opinii implikuje skutek w postaci możliwości nieuwzględnienia tejże opinii przez organy gminy. Ustawodawca, dążąc do jak najszybszego umożliwienia odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi, postanowił o wyposażeniu wojewódzkiego konserwatora zabytków w słabszą formę współdziałania. Gdyby wojewódzki konserwator zabytków uzgadniał, a nie tylko opiniował miejscowy plan odbudowy, wówczas jego stanowisko byłoby wiążące dla organów gminy. Nie oznacza to jednak, że organy gminy nie będą mogły wprowadzić zapisów pozwalających chronić krajobraz kulturowy, w skład którego wchodzi też zabytki. Biorąc jednak pod uwagę potrzebę szybkiej odbudowy po zniszczeniach, zdecydowano się dać pierwszeństwo wartościom społecznym i gospodarczym, niżli ochronie zabytków.

Przyjęcie takiej aksjologii znajduje potwierdzenie w innych elementach i założeniach miejscowego planu odbudowy. Jak wskazuje Joanna Derlatka „w celu usprawnienia procedur związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych wprowadzono regulacje dotyczące odbudowy obiektów budowlanych tak, aby wykluczyć niebezpieczeństwo ponownego ich

zniszczenia. Relokacji mieszkańców z terenów zagrożonych miał służyć uproszczony tryb uchwalania aktów prawa miejscowego - miejscowych planów odbudowy. Określono ponadto zasady postępowania wywłaszczeniowego dla potrzeb wykonania planu odbudowy”³⁸⁶.

2.2.6. Uchwała krajobrazowa

Uchwała krajobrazowa to potoczna nazwa do uchwał przyjmowanych przez radę gminy w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na wskazanym terenie. Możliwość przyjmowania tego typu rozwiązań wprowadziła ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³⁸⁷. Ustawa ta znowelizowała u.p.z.p. w tej sposób, że dodała do niej art. 37a-37e, które regulują zakres i przedmiot uchwały krajobraz oraz kwestie proceduralne³⁸⁸.

Zgodnie z art. 37a ust. 1-3 u.p.z.p. rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W odniesieniu do szyldów w uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Proces przyjęcia uchwały krajobrazowej obejmuje kilka etapów, z których najważniejsze zostały wymienione poniżej. Procedura przyjęcia uchwały krajobrazowej rozpoczyna się od rozpoczęcia prac poprzez przyjęcie przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały (art. 37b ust. 1 u.p.z.p.). Z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić wójt (burmistrz, prezydent miasta), rada gminy albo zostać może wykorzystana obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. W dalszej kolejności wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza projekt uchwały i dokonuje uzgodnień oraz zbiera opinie od wskazanych organów i instytucji. Kolejnym etapem jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. Jeśli w wyniku procedury projekt uchwały nie uległ zmianie to nie trzeba powtarzać żadnego

³⁸⁶ J. Derlatka, *Sprawy gospodarcze w polskim ustawodawstwie w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2012, nr 1, s. 75-76.

³⁸⁷ Dz.U. 2015 poz. 774.

³⁸⁸ A. Pawłowska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadania samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2016, vol. 10, nr 2, s. 207-208.

z etapów i można przedłożyć projekt uchwały radzie gminy pod głosowanie (art. 37b ust. 2 u.p.z.p.). Nie trzeba powtarzać procedury uzgodnieniowej w przypadku uwzględnienia uwag składanych na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.³⁸⁹ Należy zauważyć, że uchwałę krajobrazową trzeba przygotować dla terenu całej gminy, aczkolwiek może ona zakładać inne regulacje w poszczególnych częściach gminy. Przykładowo w historycznym centrum miasta mogą pojawić się bardziej restrykcyjne normy, niż w innych częściach miasta (gminy). Uchwała krajobrazowa jest podejmowana przez gminę w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego³⁹⁰. Jest również aktem prawa miejscowego. Przyjęcie uchwały przez samorząd gminny jest fakultatywne³⁹¹.

Uchwała krajobrazowa ma wpływ na zabytki i krajobraz kulturowy, stąd w procedurze legislacyjnej trzeba uwzględniać zabytki. Zgodnie z art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z. w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się w szczególności: 1) ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione w pkt 1, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych. Przepis ten został wprowadzony do u.o.z.o.z. na mocy art. 8 pkt 4 ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu i ma za zadanie zharmonizować uchwałę krajobrazową z potrzebą ochrony zabytków oraz narzędziami służącymi ochronie krajobrazu. W efekcie przepisy te powinny być kompatybilne, choć nie sposób zauważyć, że w powyższym wyliczeniu zabrakło wymienienia parku kulturowego, co stanowi przeoczenie ustawodawcy³⁹². W trakcie sejmowych prac legislacyjnych nad ustawą Iwona Śledzińska-Katarasińska, przewodnicząca podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, powiedziała na posiedzeniu podkomisji 23 lipca 2014 r., że dodanie art. 19 ust. 1b do u.o.z.o.z. „jest to oczywiście zaostrzenie rygorów, ale w interesie ochrony zabytków, więc uważam, że bardzo słuszne zaostrzenie”³⁹³.

³⁸⁹ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe. Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 59-60.

³⁹⁰ Ibidem, s. 45.

³⁹¹ Zob. A. Fogel, *Nowe akty planistyczne służące ochronie krajobrazu*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2016, nr 2, s. 27-40.

³⁹² A. Fogel, *Gminne akty planowania...*, op. cit., s. 56.

³⁹³ Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk nr 1525),

Dyspozycja art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z. prowadzi do wniosku, że w uchwale krajobrazowej trzeba uwzględnić ochronę zabytków poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów do treści uchwały. Przykładowo będą to nakazy dotyczące ogrodzeń w strefie wpisanej do rejestru zabytków czy otoczeniu zabytków indywidualnie wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, nawiązujące wysokością oraz stopniem ażurowości do ogrodzeń historycznych i zabytkowych. Kolejnym przykładem może być zakaz sytuowania urządzeń reklamowych na zabytkach i we wskazanej odległości od zabytków. Ustawodawca w analizowanym przepisie posługuje się katalogiem otwartym, więc potrzeba ochrony zabytków w uchwale reklamowej może objąć inne zabytki.

W związku z tym w procedurze legislacyjnej uchwały krajobrazowej pojawia się wojewódzki konserwator zabytków. Zgodnie z art. 37b ust. 2 pkt 4, 7a oraz ust. 4 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie uzgadnia projekt uchwały z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Następnie wprowadza zmiany do projektu uchwały wynikające z dokonanych uzgodnień. Brak zajęcia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu.

Przede wszystkim należy zauważyć, że wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyznano możliwość współdziałania w formie uzgodnienia, a zatem jego stanowisko będzie wiążące dla organów gminy, co ograniczy władztwo planistyczne gminy³⁹⁴. Wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia projekt uchwały w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, co jest powtórzeniem w u.p.z.p. zapisów z art. 20 u.o.z.o.z. dotyczących uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to zatem bardzo szeroko skonstruowana kompetencja wojewódzkiego konserwatora zabytków³⁹⁵.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, doktryna i judykatura – po dokonaniu językowej wykładni przepisów - stały na stanowisku, że umieszczanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przepisów regulujących kwestię

https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisja.xsp?documentId=2A8997313AF1A1B8C1257D11002483FA&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T, (dostęp: 6.12.2025).

³⁹⁴ T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. XXXVIII, s. 65-66.

³⁹⁵ *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 136.

reklam i ogrodzeń jest niedopuszczalne. Stanowisko to uległo jednak zmianie na skutek odmiennych głosów podejmowanych przez doktrynę, a w efekcie przełamania wykładni językowej wykładnią systemową i celowościową³⁹⁶. Zmianę tę zaaprobował również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 września 2021 r., w którym wskazał, że „jeżeli zatem gmina nie widzi potrzeby zmian w istniejących już obiektach małej architektury, ogrodzeniach oraz tablicach i urządzeniach reklamowych a jedynie chce ustalić zasady i warunki sytuowania i realizacji dla nowych tego typu obiektów na przyszłość to zdaniem Sądu Administracyjnego może to uczynić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Pozwala na to art. 15 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. (...) Uprawnienia rady gminy do uregulowania przedmiotowej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego upatrywać można również w treści art. 15 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy dotyczącego obowiązkowego uregulowania w planie miejscowym wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. (...) Ponadto zwrócić należy uwagę na treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący uregulowania między innymi zasad kształtowania zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (wszystkich, zatem również małej architektury), jak również na dodany ustawą nowelizującą z dnia 24 kwietnia 2015 r. art. 15 ust. 2 pkt 3a dotyczący zasad kształtowania krajobrazu”³⁹⁷. Konsekwencją tej zmiany jest możliwość umieszczania zapisów dotyczących reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

2.2.7. Lokalizacja inwestycji mieszkaniowej

Kolejne narzędzie dotyczy lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. Zostało wprowadzone na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁹⁸. Generalnie ustawa miała ułatwić lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych. Chcąc zrealizować taką inwestycję wnioskodawca (zazwyczaj prowadzący deweloperską działalność gospodarczą) występował do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o zatwierdzenie lokalizacji inwestycji. Do

³⁹⁶ M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 55-56; R. Lewicka, *Dyskrecjonalność w korzystaniu z upoważnienia prawodawczego – rozważania na tle art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczyna, M. Kapusta, A. Rąbiega-Przyłęcka, P. Wilczyński (red.), *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa-Lódź 2025, s. 321-322.

³⁹⁷ Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 158/21.

³⁹⁸ Dz.U. 2018 poz. 1496.

wniosku obowiązkowo załączano szczegóły inwestycji, których lista została wskazana w ustawie. Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta), gdy wniosek był kompletny, procedował sprawę, aż do momentu przygotowanie projektu uchwały i przekazania jej do rady gminy. To w gestii rady gminy należało wyrażenie zgodny na inwestycje w formie uchwały, w której zatwierdzała lokalizację inwestycji, definiując jej parametry (np. granice terenu, liczbę mieszkań, wymogi dotyczące infrastruktury). W związku z tym, że uchwała rady gminy w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu ustawy nie musiała być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustawa ta stanowiła *lex specialis* i wyłom w systemie planowania przestrzennego. Przyjęciu ustawy towarzyszyły głosy krytyki, a sama ustawa była nazywana w publicystyce „lex deweloper”.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy (art. 5 ust. 3 u.u.p.r.i.m.) inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że jest zgodna z planem ogólnym gminy, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Przepis ten nałożył wymagania zgodności lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przynajmniej z planem ogólnym gminy. Dodatkowo lokalizacja inwestycji mieszkaniowej nie może być sprzeczna z zapisami uchwały o utworzeniu parku kulturowego.

Kolejne węzłowe przepisy znajdują się w art. 7 ust. 1, 4 i 12 u.u.p.r.i.m., które stanowią, że w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy. Rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, powiadamia o możliwości przedstawiania opinii.

Następnie zgodnie z art. 7 ust. 14 pkt 3 oraz ust. 15 u.u.p.r.i.m. wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy,

występuje o uzgodnienie wniosku z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków lub wykazie, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 474). Organy, o których mowa w ust. 14, dokonują uzgodnień w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia, o którym mowa w ust. 14. Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie wniosku, o którym mowa w ust. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje inwestorowi do wiadomości stanowisko nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania stanowiska w tej sprawie.

Przywołana regulacja wyposaża wojewódzkiego konserwatora zabytków w znaczącą kompetencję do uzgodnienia, co oznacza, że brak uzgodnienia będzie powodował niemożność procedowania dalej wniosku inwestora. Ewentualne uchwalenie uchwały przez radę gminy przy braku uzgodnienia ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków będzie stanowiło wadę procesu legislacyjnego, powodującą wyeliminowanie uchwały przez organ nadzoru – wojewodę. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że regulacja ta wymienia nie tylko formy ochrony wymienione w u.o.z.o.z., ale również zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków lub wykazie zabytków. Tym samym zabezpiecza zabytki, w przypadku nieposiadania przez gminę gminnej ewidencji zabytków. Jako nieścisłość należy potraktować sformułowanie „formy ochrony konserwatorskiej”.

Następnie warto zwrócić uwagę na art. 8 ust. 1 u.u.p.r.i.m., w którym zawarto zamknięty katalog elementów składowych uchwały i ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W ostatnim punkcie tego artykułu – pkt 12 – wymieniono obowiązek określenia warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków. Analizując ten przepis z poprzednimi należy wskazać, że w wyniku uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków albo z inicjatywy wnioskodawcy lub organów gminy, mogą pojawić się zapisy dotyczące ochrony zabytków. W literaturze wskazuje się, że „może przykładowo zostać wskazany warunek uzyskania decyzji konserwatora zabytków na konkretną inwestycję mieszkaniową”³⁹⁹.

³⁹⁹ T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, *Art. 8*, w: T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019, s. 66 et seq.

Zgodnie z art. 45 pkt 6 u.z.u.p.z.p. ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących traci moc z dniem 1 lipca 2026 r. Ustawodawca przeprowadzając reformę planowania przestrzennego w 2023 r. postanowił derogować całą u.u.p.r.i.m.⁴⁰⁰ W zamian zaproponował nowe narzędzie planistyczne pod nazwą zintegrowane plany inwestycyjne. Zintegrowany plan inwestycyjny jest uchwalany przez radę gminy, a skutkiem jego uchwalenia jest utrata mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego zintegrowanym planem inwestycyjnym. Plan ten będzie uzgadniany zgodnie z normami obowiązującymi dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴⁰¹. Tak ukształtowane przepisy dla zintegrowanym planów inwestycyjnych doprowadzą do tego, że będą one uzgadniane również z wojewódzkimi konserwatorami zabytków.

2.2.8. Gminny program rewitalizacji

Tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji jest zadaniem własnym gminy (art. 3 ust. 1 u.r.). Dokumentem niezbędnym do skutecznego prowadzenia rewitalizacji jest gminny program rewitalizacji. Stanowi on efekt dość wymagającej procedury. W pierwszym etapie rada gminy podejmuje (z własnej inicjatywy albo inicjatywy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)) uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Obszary te muszą być wyznaczone na podstawie obiektywnych kryteriów negatywnych zjawisk społecznych i przy dochowaniu procedury określonej w u.r. (art. 8-13 u.r.), w tym konsultacji społecznych.

Wyznaczenie w uchwale obszaru rewitalizacji pozwala stworzyć dla niego gminny program rewitalizacji. Zgodnie z art. 17 ust 1 u.r. rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) tworzy projekt programu, którego dokładna treść została określona w art. 15 u.r. i zakłada, że w treści programu powinna się znaleźć między innymi: diagnoza obszaru, cele i działania rewitalizacyjne, opis przedsięwzięć, zasady finansowania, zarządzania, udziału interesariuszy, monitoringu, planowania przestrzennego oraz ewentualnych zmian w uchwałach

⁴⁰⁰ Ustawa ta nie osiągnęła swoich celów, ponieważ nie doszło do znaczącego przyrostu liczby mieszkań na rynku pierwotnym, a nadto ustawa była wielokrotnie krytykowana przez przedstawicieli doktryny – zob. J. Korczak, *Problemy interpretacyjne związane z przepisami specustawy mieszkaniowej*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 89.

⁴⁰¹ M. Górski, *Zintegrowane plany inwestycyjne - charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 10, s. 23-34.

i ustanowienia specjalnej strefy rewitalizacji. Bardzo często planowane działania rewitalizacyjne gminy dotyczą zabytków.

W kolejnym kroku zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 lit b tiret drugie u.r. wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, kolejno przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji i występuje o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie form ochrony zabytków.

Przeprowadzenie konsultacji i zebranie opinii od organów i instytucji wskazanych w u.r. jest obowiązkowe dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Bardzo często zdarza się, że obszary rewitalizacji wyznaczone przez radę gminy obejmują swoim zasięgiem historyczne centra miast lub zabytkowe układy ruralistyczne, które mogą być objęte formami ochrony zabytków wskazanymi w art. 7 u.o.z.o.z.⁴⁰² Wprawdzie ustawodawca zdecydował, że wojewódzki konserwator zabytków opiniuje projekt jedynie w zakresie form ochrony zabytków, a zatem stanowisko to nie będzie wiążące dla organów gminy, to jednak organ ten powinien zachować należytą staranność w przygotowywaniu swojej opinii, ponieważ gminny program rewitalizacji stanowi podstawę do podejmowania przez gminę kolejnych działań, dla których ustawodawca nie przewidział współdziałania z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Rzetelna opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków może być zatem istotna i mieć charakter prewencyjny, chroniący przed podejmowaniem przez gminę działań niesłużących zabytkom.

Gminny program rewitalizacji przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy (art. 14 ust. 1 u.r.). Należy również wskazać, że gminny program rewitalizacji nie jest aktem prawa miejscowego (art. 19 u.r.).

2.2.9. Specjalna strefa rewitalizacji

Zgodnie z art. 25 ust. 1-3 u.r., na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Strefę ustanawia się w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 [przedsięwzięcia rewitalizacyjne, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym,

⁴⁰² A. Mazurek, *Działania gmin w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego małych miast*, w: M. Zemło (red.), *Małe miasta. Kultura materialna*, Białystok – Pilzno – Supraśl 2022, s. 613.

przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym], na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Wniosek o ustanowienie Strefy składa się po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji i zgodnie z jego ustaleniami.

W ustanowieniu strefy nie bierze udziału wojewódzki konserwator zabytków, ani inne organy opiniujące i uzgadniające. Jest to autonomiczna decyzja organów gminy, podejmowana bez potrzeby korzystania z form współdziałania z innymi organami. Specjalna strefa rewitalizacji daje jednak gminie dodatkowe narzędzie do ochrony zabytków.

Zgodnie z art. 35 ust. 1-3 u.r. w przypadku nieruchomości położonych na obszarze Strefy gmina może udzielić ich właścicielom lub użytkownikom wieczystym dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie: 1) robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie, 2) prac konserwatorskich i prac restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904) w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków – jeżeli wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5. Szczegółowe zasady udzielania dotacji, w tym tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji, oraz sposób jej rozliczania i warunki zwrotu, rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach określa się w uchwale w sprawie ustanowienia Strefy. Do dotacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że gmina może udzielić właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości z obszaru specjalnej strefy rewitalizacji dotacji na prace konserwatorskich i prac restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 u.o.z.o.z. w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków. Z treści tego przepisu wynika, że dotacje będą mogły uzyskać zabytki niewpisane do rejestru zabytków, a zatem te ujęte w gminnej ewidencji zabytków, wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz – co najważniejsze – zabytki nie ujęte nigdzie, ale spełniające definicję materialną zabytku z u.o.z.o.z. Takie rozwiązanie daje szerokie uprawnienia organom gminy do podejmowania

działań ochronnych również w stosunku do zabytkowych nieruchomości dotychczas nigdzie niesklasyfikowanych⁴⁰³ oraz wszelkich innych nieruchomości⁴⁰⁴.

Specjalna strefa rewitalizacji wyposaża gminy również w inne narzędzia, które mogą dotyczyć zabytków. Przykładowo możliwe jest wyłączenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 31 ust. 1 u.o.r.). Gmina dokonując wyłączenia takiej nieruchomości nie jest zobowiązana do składania odszkodowania do depozytu sądowego. Dzięki temu rozwiązaniu środki finansowe gminy nie są „zamrażane”⁴⁰⁵.

2.2.10. Miejskowy plan rewitalizacji

Zgodnie z art. 37f ust. 1-3 u.p.z.p. rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany tego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 37 g ust. 2 u.p.z.p. w miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3 [elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego], określa się w zależności od potrzeb: 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą; 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków; 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic; 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej; 5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę; 6) zakres niezbędnych do wybudowania inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych - w przypadkach, o których mowa w art. 37i.

⁴⁰³ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 114 et seq.

⁴⁰⁴ D. Zelewski, *Art. 35*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*. tom II, Gdańsk 2018, s. 84.

⁴⁰⁵ K. Schatt-Babińska, *Ochrona zabytków nieruchomych w dokumentach strategicznych gminy Łódź*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018, s. 137.

Wreszcie zgodnie z art. 37j ust. 2, 4 i 5 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a, wyznaczając termin na przedstawienie opinii wynoszący od 14 do 30 dni. Nieprzedstawienie opinii w terminie uważa się za równoznaczne z rezygnacją z prawa jej wyrażenia. Rada gminy uchwała miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń planu ogólnego oraz gminnego programu rewitalizacji.

Powyższy przepis, formułując zasady opiniowania projektu miejscowego planu rewitalizacji, odsyła do regulacji określających katalog organów i instytucji uprawnionych do opiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak zauważyć, że wojewódzki konserwator zabytków, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., uczestniczy w procedurze planistycznej wyłącznie jako organ uzgadniający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, niemniej bierze on udział w trybie współdziałania przy sporządzaniu miejscowego planu rewitalizacji, ponieważ w tym wypadku zastosowanie znajdzie przepis art. 37n ust. 1 u.p.z.p, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea–37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego⁴⁰⁶.

Podkreślenia wymaga fakt, że konserwator będzie uczestniczył w pracach nad planem ogólnym gminy oraz gminnym programem rewitalizacji, z którymi miejscowy plan rewitalizacji musi pozostawać w zgodności. W praktyce oznacza to, że wpływ konserwatora na plan rewitalizacji będzie miał charakter nie tylko pośredni, wynikający z jego oddziaływania na dokumenty nadrzędne, ale również bezpośredni na finalny akt prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan rewitalizacji.

Pomimo stworzenia przez ustawodawcę powyższych narzędzi służących do prowadzenia polityki rewitalizacyjnej przez organy gminy, to skuteczność takich działań jest poddawana w wątpliwość. Podnosi się, że w przywołanych regulacjach brak jest mechanizmu finansowania rewitalizacji oraz szczegółowych zasad rewitalizacji⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ K. Małyś-Sulińska, *Zasoby terenowe jednostek samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2022, s. 735.

⁴⁰⁷ K. Schatt-Babińska, *Rewitalizacja po łódzku – projekt ustawy rewitalizacyjnej a ochrona zabytków – zarys problematyki*, w: P. Dobosz, W. Górny, Adam Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 432-433.

2.3. Ustawa o samorządzie gminnym

2.3.1. Strategia rozwoju gminy

Jednym z narzędzi prowadzenia polityki rozwoju przez gminę jest uchwalenie strategii rozwoju gminy. Strategia gminy była opracowywana i uchwalana fakultatywnie⁴⁰⁸. Zmiany w tym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw⁴⁰⁹ oraz kolejne zmiany, w szczególności z.u.p.z.p. z 2023 r. Ustawodawca zdecydował się dokonać zmian w u.s.g. poprzez dodanie art. 10e-10f, które regulują uchwalenie strategii rozwoju gminy. Zmiany te powodują, że gminy muszą opracować i przyjąć strategię rozwoju⁴¹⁰. Strategie należy sporządzić w formie tekstowej i graficznej.

Zgodnie z art. 10e ust. 3 pkt 5 lit b u.s.g., strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności: ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Przywołać należy również przepisy odnoszące się do strategii rozwoju gminy, które znajdują się w u.o.z.o.z. Zgodnie z art. 18 ust 1 i 2 u.o.z.o.z. ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń strategii rozwoju gmin. Określając ustalenia strategii, w szczególności: 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

Przywołane wyżej przepisy nakazują organom gminy uwzględniać ochronę zabytków, a nawet szerzej – ochronę dziedzictwa kulturowego, w opracowywanych i uchwalanych strategiach. Zastosowana koniunkcja w postaci zwrotu „ochrona dziedzictwa kulturowego

⁴⁰⁸ P. Antoniuk, M. Cherka, *Art. 18*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 110.

⁴⁰⁹ Dz.U. 2020 poz. 1378.

⁴¹⁰ Zamiast opracowywać strategię rozwoju gminy, zgodnie z art. 10g ust. 1 u.s.g. gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.

i zabytków” sugeruje jakby były to osobne zbiory, a tymczasem zabytki są częścią dziedzictwa kulturowego. Taką redakcję przepisu należy ocenić negatywnie.

Co istotne po dokonanych zmianach legislacyjnych strategie muszą być spójne z planem ogólnym gminy. Niestety w toku prac legislacyjnych i kolejnych nowelizacjach ustanowione przepisy przejściowe nie regulują wszystkich kwestii. Część gmin posiada strategie opracowane jeszcze przed nowelizacjami, stąd mogą nie zawierać obowiązkowych kwestii ochrony zabytków. Ustawodawca milczy na temat tego, czy trzeba takie akty programowania rozwoju dostosowywać do nowych regulacji⁴¹¹. Nie powiązano również strategii z istniejącymi w gminach programami opieki nad zabytkami. Brak również jakiegokolwiek współdziałania wojewódzkiego konserwatora zabytków przy opracowywaniu strategii⁴¹².

Strategie rozwoju gmin jako akty dość obszerne zawierają w sobie szeroki zakres zagadnień związanych z funkcjonowaniem gminy – od kwestii społecznych, gospodarczych, środowiskowych, po przestrzenne i infrastrukturalne. W efekcie zagadnienia ochrony zabytków bywają marginalizowane lub są ujmowane w bardzo ogólnikowy sposób, co nie sprzyja pełnemu wykorzystaniu potencjału dziedzictwa w rozwoju gminy.

2.4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

2.4.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepis art. 26 u.o.z.o.z. nie objął swoją regulacją umowy użytkowania wieczystego, stąd zastosowanie znajdą odpowiednie przepisy znajdujące się w u.g.n.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 u.g.n. w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego. Jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub

⁴¹¹ Wprawdzie strategie rozwoju gmin są uchwalane na określone lata, stąd można założyć, że za kilka lat, po wygaśnięciu „starych strategii” wszystkie gminy będą już posiadały strategie przygotowywane i uchwalane na podstawie nowych przepisów, jednak taka sytuacja może zająć kilka lat, co nie powinno mieć miejsca.

⁴¹² A. Fogel, *Co zamiast studium...*, op. cit., s. 44-46.

remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie.

Przepisy u.g.n. pozwalają samorządowi gminnemu oddać nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste. W tym celu rada gminy podejmuje uchwałę wyrażającą zgodę na oddanie danej nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.). Z inicjatywą taką może wystąpić rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo mieszkańcy w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wykonanie uchwały będzie leżało w kompetencjach wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zważyć należy, że zgodnie z art. 13 ust. 4 u.g.n. oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Powyższe przepisy dotyczą tylko zabytków objętych formą ochrony zabytków w postaci wpisu do rejestru zabytków. Przy czym muszą to być zabytki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, a nie nieruchomości położone na terenie historycznego układu wpisanego do rejestru zabytków⁴¹³. W przypadku oddania takiej nieruchomości w użytkowanie wieczyste wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie mógł nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie. Ustawodawca posługuje się tutaj zwrotem „odbudowa” oraz „remont”. Znaczenia tych słów nie znajdziemy na gruncie u.g.n., ani u.o.z.o.z. Definicja remontu znalazła się w u.p.b., która w art. 3 pkt 8 wskazuje, że należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Z kolei przy ustaleniu definicji słowa „odbudowa” możemy odwołać się do art. 4 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów, przebudowy i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁴¹⁴, który stanowi, że należy przez to rozumieć odtworzenie obiektu budowlanego w całości lub w części w miejscu i o wymiarach obiektu zniszczonego lub uszkodzonego, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Ewentualne nałożenie powyższego obowiązku nie zwalnia użytkownika wieczystego z obowiązku

⁴¹³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 280.

⁴¹⁴ Dz.U. 2001 nr 84 poz. 906.

uzyskania pozwolenia konserwatorskiego określonego w art. 36 u.o.z.o.z., ponieważ zarówno remont jak i odbudowa będą pracami budowlanymi.

Omawiana regulacja pozwala wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) nałożyć na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu „w razie potrzeby”. Jest to stwierdzenie nieostre, które pozostawia organowi spore możliwości interpretacyjne. Dodatkowo występuje tutaj alternatywa łączna, więc organ wykonawczy gminy może nałożyć obowiązek odbudowy, albo remontu, albo oba na raz. Jak wskazuje Adam Niewiadomski „konsekwencją niewywiązania się w określonym terminie z nałożonego w umowie obowiązku odbudowy lub remontu położonych na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste zabytkowych obiektów budowlanych może być żądanie rozwiązania umowy (art. 33 ust. 3 u.g.n.) lub obciążenie użytkownika wieczystego dodatkową opłatą (art. 63 u.g.n.)”⁴¹⁵. Nałożenie obowiązku odbudowy lub remontu można nazwać nienazwaną formą ochrony zabytków.

2.4.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej

Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2a u.g.n. trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.

Powyższy przepis pozwala wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) nałożyć tożsame obowiązki na jednostkę organizacyjną, jak w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste.

Przywołania i komentarza wymaga w tym miejscu również art. 26 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z., który stanowi, że w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu w trwały zarząd zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

⁴¹⁵ A. Niewiadomski, *Art. 29*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 140.

Z powyższego przepisu wynikałoby, że w sytuacji ustanowienia trwałego zarządu powinno stosować się przepisy u.o.z.o.z. Tymczasem u.g.n. stanowi *lex specialis* w stosunku do u.o.z.o.z., w której art. 2 ust. 1 wskazuje, że ustawa nie narusza przepisów o gospodarce nieruchomościami. Dochodzi tutaj do sprzeczności przepisów. Jeśli zatem u.o.z.o.z. nie narusza przepisów o gospodarce nieruchomościami, to pierwszeństwo należy przyznać regulacji z u.g.n. Poza tym w art. 2 u.g.n. wskazuje się ustawy, których nie narusza u.g.n. Wśród wymienionych ustaw nie ma u.o.z.o.z.

Niezależnie jednak, czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) zdecyduje się nałożyć obowiązek prac konserwatorskich przy zabytku, czy obowiązek odbudowy lub remontu zabytku, to w każdym z tych wypadków – przed przystąpieniem do prac - niezbędne będzie uzyskanie pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

2.4.3. Prawo pierwokupu

Prawo pierwokupu służy realizacji celu publicznego jakim jest ochrona zabytków. Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 4 u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

Powyższy przepis stanowi podstawę prawną do działania gminy, w imieniu której prawo pierwokupu będzie wykonywał wójt (burmistrz, prezydent miasta). Prawo pierwokupu przysługuje jedynie do zabytków indywidualnie wpisanych do rejestru zabytków. Może być wykonywane w stosunku do części zabytku wpisanego do rejestru zabytków, np. wyodrębnionego lokalu mieszkalnego⁴¹⁶. Nie będzie można skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości znajdujących się na terenie historycznego układu wpisanego do rejestru zabytków⁴¹⁷.

Zgodnie z art. 598 § 2 k.c. prawo pierwokupu co do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży, chyba że został zastrzeżony inny termin. Przepis k.c. dozna modyfikacji ze względu na art. 110 ust. 2 u.g.n.: prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Zgodnie z tymi regulacjami wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie miał miesiąc na podjęcie decyzji. Niemniej nie jest on niczym nieograniczonym w podejmowaniu decyzji. Aby zdecydować się na złożenie

⁴¹⁶ M. Drela, *Własność zabytków...*, op. cit., s. 227-228.

⁴¹⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 807-808.

oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu środka na ten cel (zakup nieruchomości) powinny być zabezpieczone przez radę gminy w budżecie gminy. Mogą być zabezpieczone z góry, już przy tworzeniu budżetu, albo zostać zapewnione doraźnie wraz z pojawieniem się możliwości pierwokupu danej nieruchomości. W tym drugim przypadku rada gminy będzie musiała podjąć uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej.

Następnie zgodnie z art. 110 ust. 3 i 4 u.g.n. notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest zobowiązany do zawiadomienia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o treści umowy, stosownie do przepisu ust. 2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 3. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego 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 województwa.

Prawo pierwokupu bardzo mocno ingeruje w prawo swobodnego rozporządzania własnością i stanowi mocne narzędzie objęcia we własność zabytku wpisanego do rejestru zabytków. W praktyce prawo pierwokupu pełni funkcję zabezpieczającą, umożliwiając jednostkom samorządu terytorialnego skuteczne przejmowanie obiektów zabytkowych w celu ich ochrony, a następnie właściwego zagospodarowania (opieki)⁴¹⁸. Skorzystania z prawa pierwokupu powoduje, że gmina musi zapłacić zazwyczaj niemałą kwotę, stąd nie jest to prawo, z którego gminy często korzystają.

2.5. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

2.5.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma doniosłe znaczenie, ponieważ poprzedza wydanie jakichkolwiek innych decyzji umożliwiających realizację znaczących

⁴¹⁸ E. Kocowska-Siekierka, T. Kocowski, *Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych*, „Studia Prawa Publicznego”, 2024, nr 1(45), s. 53.

przedsięwzięć inwestycyjnych. Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Następnie zgodnie z art. 75 ust. 1 u.u.i.ś. organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć niezaostrzonych dla innych organów jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. W praktyce to właśnie do organów wykonawczych gminy należeć będzie wydawanie większości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wreszcie zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony zabytków.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie mógł nałożyć obowiązki o charakterze minimalizacyjnym⁴¹⁹ w zakresie ochrony zabytków. Ustawodawca nie zdecydował się dookreślić tych zabytków, zatem przyjąć należy, że chodzi o wszelkie zabytki, zgodnie z definicją materialną. Ochrona zabytków w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie kolejną nienazwaną formą ochrony zabytków.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji środowiskowej nie bierze udziału wojewódzki konserwator zabytków jako organ współdziałający, zatem nie będzie miał nawet najmniejszego wpływu na treść tej decyzji i ewentualne obowiązki w zakresie ochrony zabytków⁴²⁰. Może się zatem okazać, że nałożone obowiązki nie będą wcale uzasadnione z punktu widzenia konserwatorskiego, albo wręcz szkodliwe dla zabytku. Trudno wymagać, aby wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) każdorazowo dysponowali fachową wiedzą konserwatorską. Może się również okazać, że w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien znaleźć się obowiązek dotyczący ochrony zabytków, ale organ nieświadomie (lub co gorsza świadomie) go nie umieści. W przypadku ewidentnego

⁴¹⁹ K. Gruszecki, *Obowiązki o charakterze kompensacyjnym lub minimalizacyjnym w decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 5, s. 25 et seq.

⁴²⁰ B. Szmygin, E. Banak, *Prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe – brakujący element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 309.

lokalizowania przedsięwzięcia przy zabytku, część wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) próbuje radzić sobie w taki sposób, że kierują do wojewódzkich konserwatorów zabytków kopię dokumentacji planowanego przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o przedstawienie opinii. Brak dokładnego uregulowania kwestii ochrony zabytków może nieść negatywne konsekwencje dla zabytków przy realizacji potencjalnego przedsięwzięcia.

3. Zadania własne samorządu powiatowego

Reaktywowany samorząd powiatowy rozpoczął funkcjonowanie 1 stycznia 1999 r. Jak było to już wspomniane, początkowo wśród swoich zadań nie miał wskazane *expressis verbis* kwestii zabytków, ale wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury i ochrony dóbr kultury (art. 4 pkt 7 u.s.p.). Oczywiście wynikało to z faktu, że obowiązywała wówczas u.o.d.k., więc posłużono się aparatem językowym z ustawy. Dopiero zmiana, jaka dokonana się w 2003 r. u.o.z.o.z. doprowadziła do ewolucji brzmienia powyższego przepisu, który odtąd wskazywał, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Zadania z zakresu ochrony zabytków będą wykonywały organy powiatu: rada powiatu, zarząd powiatu oraz starosta. Ten ostatni nie został wprost nazwany przez ustawodawcę organem powiatu, stąd nałożenie na starostę zadań związanych z ochroną zabytków może wydawać się zaskakujące, zważywszy, że organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. U.s.p. określa starostę jako przewodniczącego zarządu powiatu (art. 26 ust. 2 u.s.p.). Równocześnie ustawa ta wyposaża starostę w szereg uprawnień i obowiązków o charakterze organizacyjnym i wykonawczym niezależnych od zarządu powiatu. Do zadań organizacyjnych należy organizacja pracy zarządu powiatu i starostwa powiatowego, reprezentacja powiatu na zewnątrz oraz kierowanie bieżącymi sprawami powiatu⁴²¹. Tak ukształtowana pozycja starosty sprawia, że może on być postrzegany jako samodzielny organ administracji samorządowej, właściwy w sprawach wskazanych w ustawach. Nadto starosta będzie wykonywał zadania administracji rządowej. Istota starosty, jako organu administracji publicznej, będzie więc miała dualistyczny charakter⁴²². To, kiedy będzie on działał jako organ samorządowy, a kiedy jako organ administracji rządowej, będzie zależało od treści przepisu prawnego.

Poniżej omówiono zadania własne samorządu powiatowego. Są wśród nich te wymienione w u.o.z.o.z., u.r.z.z. oraz u.g.n. Wśród zadań powiatu będą również takie uregulowane w u.p.z.p., ale w praktyce nie będą dotyczyły ochrony zabytków. Art. 3 ust. 2

⁴²¹ T. Szkaradnik, *Problem zakwalifikowania starosty jako organu administracji publicznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 539.

⁴²² M. Dąbrowski, *Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2015, nr 5, s. 89; A. Wierzbica, *Organy wykonawcze samorządu terytorialnego i ich aparat wykonawczy*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 260.

u.p.z.p. wskazuje, że prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu. Niestety ustawodawca nie sprecyzował, czym są owe „analizy i studia”⁴²³. Zarząd powiatu będzie opiniował projekt planu ogólnego gminy w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret dziewiętnaste u.p.z.p.)⁴²⁴ oraz uzgadniał projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych (art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwszy u.p.z.p.)⁴²⁵, ale trudno sobie wyobrazić, aby zadania powiatu korelowały z ochroną zabytków w planowaniu przestrzennym. Odpowiadałoby to zamysłowi ustawodawcy, gdyż wykonywane przez samorząd powiatu zadania nie mają cech polityki przestrzennej, co wynika z analizy zarówno u.p.z.p.⁴²⁶, jak i u.s.p.⁴²⁷ Powiatowa wspólnota samorządowa ma zatem najmniejsze kompetencje planistyczne ze wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce⁴²⁸.

W powiecie brak również regulacji dotyczących opracowywania i przyjmowania strategii rozwoju powiatu. Nie oznacza to jednak, że takie strategie nie mogą być uchwalane przez rady powiatu, ale oznacza to tyle, że ewentualne odniesienia w nich do ochrony zabytków pozostaną absolutnie arbitralną decyzją organów powiatu⁴²⁹.

3.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

3.1.1. Znakowanie zabytków

Zgodnie z art. 12 ust. 1-3 u.o.z.o.z. starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru

⁴²³ J. Szlachetko, K. Szlachetko, *Art. 3*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 69-72. Maria Karcz-Kaczmarek wskazuje, że w analizach i studiach powiat będzie uwzględniał ochronę i opiekę nad zabytkami, co wynika z art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z. Pogląd ten nie został jednak rozwinięty i nie jest podejmowany przez innych przedstawicieli doktryny – zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, w: R. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s.408.

⁴²⁴ Zarząd powiatu będzie między innymi opiniował zmianę planu ogólnego gminy.

⁴²⁵ Zarząd powiatu będzie między innymi uzgadniał zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w tym w trybie uproszczonym), zintegrowany plan inwestycyjny, czy miejscowy plan rewitalizacji.

⁴²⁶ T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, *Art. 3*, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024, s. 105-129.

⁴²⁷ H. Izdebski, *Art. 3*, w: H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 103-115.

⁴²⁸ A. Barczak, *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, „Prawo i Środowisko”, 2003, nr 3, s. 88-97; K. Pilarz, *Kompetencje organów powiatu samorządowego w dziedzinie planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny”, 2022, nr 4, s. 78.

⁴²⁹ A. Sztando, *Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym*, „Samorząd Terytorialny”, 2021, nr 12, s. 22.

znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, wzór i wymiary znaku, o którym mowa w ust. 1. Rozporządzenie powinno określić formę graficzną znaku, wyróżniającą się wśród innych znaków, z uwzględnieniem dotychczas używanego wzoru, a także pisemną informację, że dany obiekt jest zabytkiem i podlega ochronie.

Od czasu przyjęcia u.o.z.o.z. w 2003 r. brzmienie tego przepisu nie zostało zmienione. Miał on jednak swoje źródło w poprzednio obowiązującej u.o.d.k.m. z 1962 r., w której materię znakowania zabytków regulował art. 19 ustawy i stanowił, że organy służby konserwatorskiej mają prawo umieszczać na zabytkach nieruchomych odpowiednie znaki lub napisy. Przepis ten pozwalał umieszczać znaki na zabytkach nieruchomych. Ustawodawca nie precyzował, o jakie zabytki nieruchome chodzi, stąd znaki mogły być umieszczane na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (art. 4 pkt 1 u.o.d.k.m.) oraz na innych zabytkach nieruchomych, których charakter zabytkowy był oczywisty (art. 4 pkt 3 u.o.d.k.m.). Brzmienie art. 19 u.o.d.k. zostało zmienione na mocy art. 18 pkt 13 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁴³⁰, i odtąd wskazywał, że to starosta ma prawo umieszczać na zabytkach nieruchomych odpowiednie znaki lub napisy. Tym samym ustawodawca od samych początków istnienia samorządu powiatowego nakładał na niego zadania z zakresu ochrony zabytków i włączał go w system ochrony zabytków. Poza tym celem ustawodawcy było swoiste „dociążenie” nowej jednostki samorządu zadaniami.

W trakcie prac legislacyjnych nad u.o.z.o.z. pojawiły się głosy parlamentarzystów, aby art. 12 u.o.z.o.z. nakazywał obowiązkowe umieszczanie znaków na wszystkich zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Strona rządowa i reprezentujący ich urzędnicy nie uznali tych uwag za zasadne, ponieważ nie widzieli potrzeby znakowania zabytków, które w powszechnej świadomości za takie uchodzą, jak chociażby Zamek Królewski na Wawelu, Sukiennice, czy Kościół Mariacki w Krakowie⁴³¹. Stanowisko to pozwala zrekonstruować intencje projektodawcy tego przepisu. Otóż wynika z niego, że znakowanie miało na celu przede wszystkim uwidocznienie społeczeństwu zabytki mniej znane i nieoczywiste. Miało ono na celu informować o ochronie dla tego rodzaju obiektów, zwracając uwagę na ich wartość historyczną i konieczność poszanowania. W rozumieniu projektodawcy oznakowanie miało więc pełnić

⁴³⁰ Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668.

⁴³¹ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki...*, op. cit., s. 23-24.

funkcję edukacyjną i prewencyjną, pomagając budować świadomość społeczną w zakresie ochrony zabytków.

Zadanie polegające na znakowaniu zabytków jest zadaniem własnym powiatu. Starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie, co oznacza, że starosta musi uzyskać pozytywne uzgodnienie ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków, zanim podejmie swoje czynności. W u.o.z.o.z. zawężono również możliwość umieszczania znaków na zabytkach tylko do tych wpisanych do rejestru zabytków.

Sporo wątpliwości budzi charakter oraz sposób wykonania czynności oznakowania zabytku. Część doktryny⁴³² i starostw powiatowych uważała, że w sprawie umieszczenia znaku należy wszczynać postępowanie administracyjne i wydawać decyzję. Stanowisko takie jest błędne. Wskazał na to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 26 października 2017 r., w którym podniósł, że „art. 12 ust. 1 u.o.z. normując kwestię fakultatywnego umieszczania przez starostę znaku informacyjnego na zabytku nie daje podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Przepis ten bowiem nie normuje kwestii wszczęcia postępowania w sprawie umieszczenia znaku informacyjnego na zabytku nieruchomym ani nie odnosi się do strony, a dotyczy jedynie czynności materialno-technicznej umieszczenia na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru, znaku informującego o tym, iż zabytek ten podlega ochronie, co może nastąpić tylko, gdy dojdzie do uzgodnienia w tym zakresie z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ponadto przepis ten nie określa także formy, w jakiej ma być wyrażone uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków, w tym nie stanowi *expressis verbis*, aby czynność umieszczenia znaku na zabytku wymagała wydania decyzji, w przeciwieństwie do innych spraw, w przypadku których ustawodawca wprost przewidział w u.o.z. taką formę ich załatwienia. Nadto przepis ten nie wprowadza także nakazu umieszczania na obiektach zabytkowych stosownych znaków informacyjnych i nie nakłada żadnych obowiązków w tym zakresie na właściciela zabytku. Z tych powodów Sąd podziela stanowisko organu, że działania starosty związane z umieszczaniem znaku na zabytku nie wymagają konkretyzacji prawa w odniesieniu do indywidualnej osoby w konkretnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny”⁴³³. Wyrok ten przesądził, że umieszczenie znaku to czynność materialno-techniczna, ale nadal pozostawił otwartym pytanie,

⁴³² P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 16*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 82.

⁴³³ Wyrok WSA w Łodzi z 26 października 2017 r., II SA/Łd 612/17.

jak starosta ma zoperacjonalizować obowiązek wyrażony w art. 12 u.o.z.o.z., bez samowolnego wkraczania na teren prywatnej nieruchomości. Większość starostów w tym celu stara się skontaktować z właścicielem zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków i w porozumieniu z właścicielem oraz przy wcześniejszym uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, umieścić znak na obiekcie. Na stronach niektórych starostw powiatowych można również znaleźć wnioski dla właścicieli zabytków, którzy z własnej inicjatywy chcieliby, aby na ich zabytku starosta umieścił znak⁴³⁴.

Ustawodawca zawarł w art. 12 u.o.z.o.z. delegację do wydania rozporządzenia określającego znak. Przy czym zastrzegł, że ma on uwzględniać dotychczas używany wzór. Chodziło o to, aby zachować używane do oznaczania zabytków symbole tzw. Błękitnej Tarczy. Symbol ten został przyjęty Konwencją haską z 1954 r. (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, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r.⁴³⁵) i miał być stosowany do oznaczenia zabytków i środków transportu przewożących zabytki. W założeniu znak ma uchronić zabytki przed skutkami konfliktu zbrojnego⁴³⁶. Delegacja ustawowa ziściła się w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków⁴³⁷. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia znak ma mieć kształt pięciokątnej tarczy skierowanej ostrzem w dół, o wymiarach 185 x 100 mm, wykonanej z blachy, na białym tle w górnej części napis: „ZABYTEK CHRONIONY PRAWEM”, poniżej tarcza herbowa złożona z błękitnego kwadratu, którego jeden z kątów tworzy ostrze tarczy, oraz umieszczonego nad nim błękitnego trójkąta, rozgraniczonych po każdej stronie białym trójkątem.

Oznakowanie zabytków trwa już kilkadziesiąt lat, a nadal spora część z nich nie posiada odpowiedniego znaku. Według dostępnych danych taki znak posiada tylko 15% zabytków. Trudno przyjąć, że tak niski poziom oznakowania wynika z tego, że pozostała część zabytków

⁴³⁴ Przykładowo na stronach internetowych powiatu dębickiego w województwie podkarpackim można znaleźć wnioski o umieszczenie na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków znaku informującego o tym, że zabytek ten podlega ochronie oraz oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania zabytkiem nieruchomym. Zob.: <https://www.powiatdebicki.pl/jestes-wlascicielem-zabytku-wystap-o-znak-blekitnej-tarczy,news-2460>, (dostęp: 12.12.2025). Zob. również: M. Wyrzykowska, *Potrzeba i tradycja znakowania zabytków. Znak Błękitnej Tarczy na warszawskich zabytkach*, „Mazowsze – Studia Regionalne”, 2011, nr 7, s. 219.

⁴³⁵ Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212. Zob. również: A. Przyborska-Kliczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 49-55.

⁴³⁶ B. Krasnowolski, *Ochrona zabytków. Historia, doktryny, systemy prawne*, Lublin 2023, s. 221-223.

⁴³⁷ Dz.U. 2004 nr 30 poz. 259.

posiada oczywisty charakter zabytkowy i w konsekwencji nie potrzeba umieszczać na nich znaku. Próbowano zaradzić tej kwestii i znowelizować w 2023 r. ten przepis w taki sposób, aby umieszczenie znaku było obowiązkiem właściciela zabytku. Niestety do nowelizacji nie doszło⁴³⁸. Sytuacji nie poprawia brak jakichkolwiek sankcji za nieoznakowanie zabytku.

Problem jeszcze innej natury pojawia się przy oznakowaniu zabytków archeologicznych, ponieważ pojawiają się praktyczne trudności wynikające z istoty zabytków archeologicznych. Jak bowiem oznaczyć zabytek archeologiczny – stanowisko cmentarne zlokalizowane na środku pola uprawnego? Podobne trudności występują w odniesieniu do zabytków, które mają formę powierzchniową, np. grodziska. W efekcie zabytki archeologiczne w bardzo małym stopniu są oznakowane.

Niezależnie jednak od wszelkich trudności w umieszczaniu znaku Błękitnej Tarczy na zabytkach, należałoby dołożyć wysiłków, aby jak najwięcej zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru było oznaczonych. Znak ten nie tylko informuje o zabytku, zapewnia mu rozpoznawalność (również na wypadek konfliktu zbrojnego), podnosi świadomość mieszkańców i turystów, może przeciwdziałać aktom wandalizmu, pośrednio przyczyniać się do estetyzacji przestrzeni⁴³⁹, ale również promuje dziedzictwo narodowe.

3.1.2. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy

Kolejne zadanie należące do samorządu powiatowego dotyczy nałożenia obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy, których stroną jest powiat. Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu w trwały zarząd zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

⁴³⁸ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 125. Na potrzebę oznakowania wszystkich zabytków zwracał uwagę również Kamil Zeidler – zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 149-150.

⁴³⁹ K. Zeidler, *Estetyka prawa*, Gdańsk – Warszawa 2018, s. 133; N. Rysz, *Informacja i informowanie w regulacji ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 474.

W przypadku wyżej przedstawionego zadania samorządu powiatowego należy odwołać się do omówienia tego zadania zaprezentowanego w rozdziale dotyczącym samorządu gminnego. Poczynione tam uwagi pozostają aktualne w odniesieniu do samorządu powiatowego, z tą jednak różnicą, że umowy w imieniu powiatu będzie zawierał zarząd powiatu, co wynika z art. 48 ust. 1 u.s.p., który stanowi, że oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Oczywiście zarząd powiatu, jako organ wykonawczy powiatu, nie jest władny podejmować decyzji rozporządzających majątkiem powiatu. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 pkt 3 u.s.p. zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu. Zarząd powiatu przed przystąpieniem do umowy, której przedmiotem będzie nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, będzie musiał uzyskać w tej sprawie zgodę rady powiatu wyrażoną w uchwale.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 pkt 4 z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny. Podobnie jak rada powiatu, tak i zarząd powiatu jest organem kolegialnym, który będzie musiał podjąć uchwałę o formie sprzedaży nieruchomości (art. 40 ust. 1 u.g.n.).

3.1.3. Ustanawianie społecznych opiekunów zabytków

Od 1954 r. istnieje w polskim systemie prawa ochrony zabytków instytucja społecznego opiekuna zabytków, który to – ogólnie mówiąc - jest osobą współdziałającą z organami ochrony zabytków. Początkowo społeczni opiekunowie zabytków byli funkcjonalnie związani z Polskim Towarzystwem Turystyczno-Krajoznawczym. Po przemianach w 1989 r. ustawodawca nie mógł się zdecydować, czy zadania związane ze społeczną opieką nad zabytkami będzie wykonywała gmina, czy powiat. Ostatecznie zdecydowano się na to drugie rozwiązanie. Zgodnie z art. 18 pkt 26 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁴⁴⁰, w art. 70 w ust. 2 u.o.d.k. dokonano zmiany w efekcie której przepis ten brzmiał następująco: społecznym opiekunem zabytków może być osoba fizyczna lub prawna, jak również zespoły osób, zorganizowane w instytucjach, organizacjach, stowarzyszeniach lub szkołach, wykazujące się zainteresowaniem dla wybranego przez siebie zabytku albo grupy

⁴⁴⁰ Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668.

zabytków powierzonych ich opiece przez zarząd powiatu. Szczegółowe kwestie regulowało wydane następnie rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 8 kwietnia 2002 r. w sprawie społecznej opieki nad zabytkami⁴⁴¹. Regulacje te wyposażały zarząd powiatu w kompetencje dotyczące powierzenia tej funkcji. Jednak bardzo szybko doszło w tym zakresie do zmian w związku z u.o.z.o.z. z 2003 r.⁴⁴²

Zgodnie z art. 103 ust. 1-4 u.o.z.o.z. społecznego opiekuna zabytków ustanawia, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, starosta właściwy dla miejsca zamieszkania (siedziby) kandydata na społecznego opiekuna zabytków. Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków starosta cofa ustanowienie społecznego opiekuna zabytków, jeżeli opiekun przestał spełniać wymagania określone w art. 102 ust. 3 lub niewłaściwie wykonuje swoje zadania. O ustanowieniu społecznego opiekuna zabytków lub cofnięciu takiego ustanowienia starosta zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Starosta prowadzi listę społecznych opiekunów zabytków.

Zgodnie z tymi przepisami zadaniem starosty jest ustanawianie społecznych opiekunów zabytków, jednak czyni on to dopiero po uzyskaniu wniosku od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zatem w tej sprawie nie może działać samodzielnie. Podobnie starosta musi na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków cofnąć uprawnienia, gdyby społeczny opiekun zabytków przestał spełniać ustawowe wymagania. Akt ustanowienia to czynność związana i nie ma tutaj miejsca na uznaniowość ze strony starosty⁴⁴³.

Do zadań starosty należy również prowadzenie listy społecznych opiekunów zabytków. Na liście tej znajdują się zarówno osoby fizyczne, prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zazwyczaj listy takie są publikowane na biuletynach informacji publicznej starostw powiatowych. Ustawodawca nie określa dokładnie, jakie dane i informacje miałyby znaleźć się na prowadzonej przez starostę liście. Minimum takich danych to imię i nazwisko (nazwa) oraz numer legitymacji (zaświadczenia).

Następnie zgodnie z art. 105 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. osobie fizycznej pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków starosta wydaje legitymację społecznego opiekuna zabytków, która zawiera jego zdjęcie, imię, nazwisko i miejsce zamieszkania, datę wydania legitymacji oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska, a także stanowiska służbowego osoby

⁴⁴¹ Dz.U. z 2002 r., nr 56, poz. 508.

⁴⁴² D. Staniszewski, *Spółeczni opiekunowie zabytków*, Gdańsk - Warszawa 2024, s. 49 et seq.

⁴⁴³ K. Zalańska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 251-252.

upoważnionej do wydania legitymacji. Osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, pełniącej funkcję społecznego opiekuna zabytków, starosta wydaje zaświadczenie, które zawiera informację o nadaniu uprawnień opiekuna, nazwę i siedzibę tej osoby lub jednostki, datę wydania zaświadczenia oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska, a także stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania zaświadczenia.

Powyższe przepisy obligują starostę do wydania społecznym opiekunom zabytków legitymacji albo zaświadczenia. Nie ma ogólnie przyjętego wzoru tych dokumentów, dlatego w praktyce każdy starosta sam określa wzór legitymacji i zaświadczenia. Może to uczynić poprzez wydanie zarządzenia.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na art. 102 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z., które stanowią, że społeczni opiekunowie zabytków podejmują działania związane z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o zabytkach. Społeczny opiekun zabytków współdziała z wojewódzkim konserwatorem zabytków i starostą w sprawach ochrony zabytków i opieki nad tymi zabytkami.

Z punktu widzenia zadań wykonywanych przez starostę istotne będzie to obligujące go do współdziałania ze społecznymi opiekunami zabytków w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawodawca nie określił na czym polega współpraca i jak ma przebiegać. Do dobrych praktyk należy podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w ramach bieżących działań starostwa powiatowego oraz spotkania konsultacyjne. Przejawem takiego współdziałania jest przykładowo powoływanie społecznych opiekunów zabytków do tworzonych w starostwach zespołów ds. tworzenia, realizacji i monitorowania powiatowego programu opieki nad zabytkami. Takie współdziałanie jest zarazem formą partycypacji społecznej⁴⁴⁴. Zauważyć należy, że współczesny samorząd terytorialny pozostaje w ścisłym związku ze społeczeństwem obywatelskim, będącym jego substancją⁴⁴⁵, stąd szerokie współdziałanie z społecznymi opiekunami zabytków jest naturalnym elementem realizacji zadań publicznych w obszarze ochrony zabytków. Umożliwia ono wykorzystanie wiedzy, doświadczenia i społecznego zaangażowania w procesach decyzyjnych oraz sprzyja skuteczniejszej ochronie i opiece nad zabytkami. Jednocześnie wzmacnia zaufanie społeczne i poczucie współodpowiedzialności za zachowanie zabytków.

⁴⁴⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, w: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 173.

⁴⁴⁵ K. Kociubiński, *Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”, 2017, nr 1, s. 37–50.

3.1.4. Dotacje na prace przy zabytkach

Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący powiatu, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Organem stanowiącym powiatu jest rada powiatu i to ona będzie posiadała kompetencje do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji. Z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić sama rada powiatu, zarząd powiatu albo mieszkańcy powiatu w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Podjęcie takiej uchwały otwiera w dalszej kolejności możliwość udzielania przez radę powiatu dotacji. Projekt tej ostatniej uchwały przedstawia radzie powiatu zarząd powiatu.

W kwestii szczegółów w zakresie udzielania przez samorząd powiatowy dotacji na prace przy zabytkach należy odwołać się do omówienia tego zagadnienia zaprezentowanego w rozdziale dotyczącym samorządu gminnego. Rozważania te pozostają aktualne w odniesieniu do samorządu powiatowego, przy założeniu, że w miejsce wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi zarząd powiatu, a w miejsce rady gminy wchodzi rada powiatu.

3.1.5. Powiatowy program opieki nad zabytkami

Zgodnie z art. 87 ust. 1-5 u.o.z.o.z. zarząd powiatu sporządza na okres 4 lat powiatowy program opieki nad zabytkami. Program ma celu, w szczególności: 1) (uchylony); 2) uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Powiatowy program opieki nad zabytkami przyjmuje rada powiatu, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Program jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z realizacji programu zarząd powiatu sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie powiatu.

Regulacje dotyczące powiatowego programu opieki nad zabytkami pozostają – co do zasady - identyczne, jak te dotyczące gminnego programu opieki nad zabytkami. Z tej to przyczyny analiza z poprzedniego rozdziału, poświęcona gminnemu programowi, pozostaje aktualna w odniesieniu do powiatowego programu. Co oczywiste miejsce wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zajmie zarząd powiatu, a miejsce rady gminy zajmie rada powiatu. Warto jednak zwrócić uwagę na poniższe kwestie.

Podstawą sporządzania samorządowych programów opieki nad zabytkami pozostaje ewidencja zabytków i to również w odniesieniu do powiatu (art. 21 u.o.z.o.z.). Wynika z tego, że powiat musi gromadzić dane o ewidencjach zabytków ze swojego terenu. Przy opracowywaniu programu zarząd powiatu powinien posiadać dane z wojewódzkiej ewidencji zabytków uzyskane od wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz dane z gminnych ewidencji zabytków uzyskane od organów wykonawczych gmin wchodzących w skład powiatu. Dzięki temu postępowaniu zarząd powiatu będzie w stanie opracować rzetelnie program na podstawie całościowo rozpoznanego zasobu zabytkowego ze swojego terenu.

Choć powiatowy program opieki nad zabytkami jest sporządzany przez zarząd powiatu, a przyjmowany w drodze uchwały przez radę powiatu, to swoją treścią będzie obejmował również zadania wykonywane w obszarze ochrony zabytków przez starostę, takie jak: znakowanie zabytków, współdziałanie ze społecznymi opiekunami, czy jeszcze inne działania, które mogą przyczyniać się do polepszenia stanu zabytków.

3.1.6. Podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków

Postępowanie w sprawie wpisania zabytku do rejestru zabytków prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Ostateczne i prawomocne wpisanie do rejestru zabytków powoduje skutki *erga omnes* – to znaczy, że wszyscy, którzy potencjalnie mają wpływ swoim zachowaniem na zabytek, powinni wiedzieć o objęciu danej rzeczy formą ochrony zabytków i stosować się do norm wynikających z ochrony zabytków⁴⁴⁶. W tym celu decyzje o wpisie do rejestru zabytków zazwyczaj ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Na tym jednak nie koniec. Zgodnie z art. 9 ust. 3a-3c u.o.z.o.z. informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru oraz o ostatecznym zakończeniu tego postępowania wojewódzki konserwator zabytków przekazuje niezwłocznie

⁴⁴⁶ P. Dobosz, *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków”, 1985, nr 3-4, s. 275.

właściwemu staroście. Informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru do czasu ostatecznego zakończenia tego postępowania podaje się do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się zabytek, a ponadto w siedzibie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się zabytek. Przepis ust. 3b nie narusza przepisu art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 94 niniejszej ustawy.

Zgodnie z powyższymi przepisami wojewódzki konserwator zabytków informuje starostę o wszczęciu i ostatecznym zakończeniu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. Starosta z kolei ma za zadanie podać informację o wszczęciu tego postępowania na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Co więcej informacja ta musi tam pozostać do czasu ostatecznego zakończenia postępowania⁴⁴⁷. Ustawodawca wskazał też, że przepisy te nie naruszają art. 61 § 4 k.p.a. [O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie] oraz art. 94 u.o.z.o.z. [W postępowaniach administracyjnych dotyczących historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych, historycznych zespołów budowlanych oraz terenów, na których znajduje się znaczna ilość zabytków archeologicznych, strony tych postępowań mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzkiego konserwatora zabytków przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania].

Przepisy art. 9 ust. 3a-3c u.o.z.o.z. zostały dodane na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw⁴⁴⁸. Był to rządowy projekt nowelizacji u.o.z.o.z. W pierwotnym brzmieniu projektu ustawy nie było zapisów dotyczących dodania art. 9 ust. 3a-3c. Poprawka ta pojawiła się w trakcie procesu legislacyjnego - drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie. Poprawka była omawiana na sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Poseł Dariusz Piontkowski uzasadniał, że „w poprawce chodzi o możliwość poszerzenia informowania różnych gremiów, instytucji i osób zainteresowanych o tym, że zostało wszczęte a następnie

⁴⁴⁷ Wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wpisywania zabytków do rejestru zabytków z 28 listopada 2023 r., znak: DOZ-OAiK.6521.12.2023.ML/UB.

⁴⁴⁸ Dz.U. 2017 poz. 1595.

zakończone postępowanie w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru – poprzez chociażby wykorzystanie Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, siedziby konserwatora zabytków a także innych zwyczajowo przyjętych metod informowania o ważnych wydarzeniach. Chodzi o to, aby możliwie szeroko poinformować o wszczęciu procedury i jej zakończeniu”⁴⁴⁹. Poprawka ta wywołała dyskusję i wątpliwości wśród posłów, najdobitniej sformułowane przez posłankę Iwonę Śledzińską-Katarasińską, która zapytała: „dlaczego akurat starosta? Przepraszam, ale można jakoś upublicznic taką informację, co byłoby oczywiste i wtedy wszyscy wiedzą”⁴⁵⁰. Odpowiedź sformułowała Katarzyna Zalasinska, zastępczyni dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, która powiedziała, że „tu jest bardzo prosta odpowiedź, bo głównie chodzi o to, żeby w tym czasie nie były wydawane pozwolenia na rozbiórkę. Ponieważ starosta wydaje pozwolenia jako organ administracji budowlanej, to w szczególności w tym organie są skupione te kompetencje, gdzie jest zasadność wstrzymania ewentualnie tych rozstrzygnięć bądź postępowań, które się toczą, w szczególności w zakresie pozwoleń na rozbiórkę”⁴⁵¹.

Przytoczone wypowiedzi, które padły w trakcie procesu legislacyjnego rzucają światło na intencje projektodawcy zmiany. Zamierzeniem było wyeliminowanie ryzyka wydania przez starostę pozwolenia na rozbiórkę w sytuacji, gdy jednocześnie prowadzone jest postępowanie administracyjne dotyczące wpisania obiektu do rejestru zabytków. Nowelizacja miała na celu przeciwdziałanie praktyce polegającej na podejmowaniu przez właścicieli działań zmierzających do rozbiórki budynku przed zakończeniem postępowania rejestrowego, w celu uniknięcia objęcia nieruchomości ochroną konserwatorską. Zmiana ta miała zaradzić swoistemu „wyścigowi” toczącemu się pomiędzy wojewódzkim konserwatorem zabytków, a właścicielem zabytku. Ostatecznie kwestię tę rozwiązano poprzez wprowadzenie kilka miesięcy później art. 10a u.o.z.o.z., który nałożył tymczasową ochronę na zabytek wpisywany do rejestru zabytków.

Wyznaczenie przez ustawodawcę starosty, jako organu, który ma umieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje dotyczące postępowań administracyjnych wszczynanych i zakończonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków nie powinno

⁴⁴⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 73) z dnia 21 czerwca 2017 r., s. 8.

⁴⁵⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 73) z dnia 21 czerwca 2017 r., s. 8.

⁴⁵¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 73) z dnia 21 czerwca 2017 r., s. 8-9.

dziwić, ponieważ to starosta organizuje pracę starostwa powiatowego i kieruje bieżącymi sprawami powiatu (art. 34 ust. 1 u.s.p.). Starostowie celem wykonania wskazanego zadania zazwyczaj wyodrębniają zakładkę „zabytki” na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i tam zamieszczają przedmiotowe informacje.

3.1.7. Czasowe zajęcie zabytku nieruchomego

Poprzednio obowiązująca u.o.d.k. знаła instytucje zabezpieczenia zabytku (art. 37 u.o.d.k.) oraz przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa (art. 34 u.o.d.k.). Również w u.o.z.o.z. pojawiły się takie przepisy. Obowiązują one od 2003 r. w niezmienionej treści.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 93 ust. 4 u.o.z.o.z. zadanie to stanowi zadanie własne⁴⁵². W przypadku czasowego zajęcia zabytku zastosowanie znajdują przepisy proceduralne ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże nie będzie to tożsama instytucja prawna. Przepisy u.g.n. będą miały w tym zakresie jedynie odpowiednie zastosowanie. Z art. 126 ust. 1 u.g.n. wynika bowiem, że starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Już samo brzmienie tego przepisu wskazuje, że dotyczy on innego rodzaju czasowego zajęcia, niż zajęcie przewidziane w u.o.z.o.z. Z tej to przyczyny przepisy u.g.n. nie będą *lex specialis* w stosunku do przepisów u.o.z.o.z. Identyczne wnioski można wywieść z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2016 r., w którym wskazano, że „przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. jest wystąpienie zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, zaś przesłanką wydania decyzji

⁴⁵² W trakcie prac legislacyjnych pojawił się pomysł części posłów, aby to zadanie wykonywała gmina. Na to nie zgodziła się strona rządowa, a jej przedstawiciel - zastępca dyrektora departamentu w Ministerstwie Kultury Alberto Soldani powiedział, że „zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami kwestia wywłaszczenia lub czasowego zajęcia nieruchomości należy do kompetencji starosty. Nie chciano robić wyjątku w stosunku do zabytków, tzn. ustanowienia kompetencji dla gminnego organu samorządu terytorialnego. Aby w ramach systemu prawa być w zgodzie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, to ta kompetencja powinna należeć do starosty. Jeśli przypiszemy ją gminie, to znowu pojawi się dla niej nowe zadanie, wymagające zapewnienia znacznych środków finansowych.” – zob. Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 maja 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrn/KSP-96> (dostęp: 24.12.2025).

na podstawie art. 126 ust. 1 u.g.n. – wystąpienie siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Przede wszystkim zaś inny jest zakres podmiotowy postępowania wyznaczony treścią decyzji, tj. charakter nałożonych na adresata obowiązków lub przyznanych praw. Treścią decyzji wydanej w oparciu o art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. jest zabezpieczenie zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. W decyzji wydanej na podstawie art. 126 ust. 1 u.g.n. starosta udziela natomiast zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. Pomimo podobieństwa treści decyzji nie sposób pominąć kolejnej istotnej różnicy obu opisywanych trybów, a na którą skarżący kasacyjnie nie zwrócił uwagi. Decyzja na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. wydawana jest na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale to nie podmiot inicjujący postępowanie jest adresatem praw i obowiązków nałożonych decyzją. Sformułowanie "starosta (...) może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia" wskazuje, że podmiotem dokonującym tego czasowego zajęcia jest organ wydający decyzję, tj. starosta. Wojewódzki konserwator zabytków, z którego wniosku zainicjowane zostało postępowanie, jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w tym trybie, ale niewątpliwie nie może być uznany za adresata decyzji. Z kolei na podstawie art. 126 ust. 1 u.g.n. starosta "udziela (...) zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości". W tym przypadku oczywiste jest, że adresatem takiej decyzji jest podmiot, który wnioskował o udzielenie mu zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości"⁴⁵³.

Czasowe zajęcie zabytku nieruchomego dotyczy tylko zabytków wpisanych do rejestru zabytków. Nie można tego przepisu interpretować rozszerzająco. Może do niego dojść wskutek wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia lub uszkodzenia zabytku.

Monika Drela uważa, że zagrożenie o którym mowa powyżej, musi wynikać ze stanu zachowania zabytku lub wynikać z okoliczności faktycznych. Według tej przedstawicielki doktryny zagrożenie to nie może wynikać z niewłaściwego wykonywania prawa własności⁴⁵⁴. Katarzyna Zalasieńska podnosi, że do sytuacji zagrożenia pojawia się w momencie, kiedy żaden z środków nadzoru konserwatorskiego wymieniony w rozdziale 4 u.o.z.o.z. nie jest w stanie usunąć zagrożenia. Wówczas należy rozważać czasowe zajęcie⁴⁵⁵. Na charakter zagrożenia mogą również rzucić światło materiały legislacyjne. W trakcie posiedzenia sejmowej Komisji

⁴⁵³ Wyrok NSA z 8 stycznia 2016 r., I OSK 580/14. Podobnie: W. Zawierucha, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia*, CASUS, 2020, nr 3-4, s. 48-55.

⁴⁵⁴ M. Drela, *Własność zabytku...*, op. cit., s. 138.

⁴⁵⁵ K. Zalasieńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 177. Podobnie: A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 361.

Kultury i Środków Przekazu z 21 lipca 2003 r., poseł Jan Byra omawiał poprawki do ustawy zaproponowane przez Senat i powiedział, że „Senat proponuje nową redakcję ustępu, w której po raz kolejny pojawia się zwrot: "W przypadku wystąpienia rzeczywistego zagrożenia". Chodzi o moment zabezpieczenia zabytku w postaci czasowego zajęcia w sytuacji, gdy grozi mu jakieś niebezpieczeństwo. Senat uważa, że taka decyzja może być wydana tylko wówczas, gdy mamy do czynienia z rzeczywistym zagrożeniem. Mówiliśmy już o tym, że o rzeczywistym zagrożeniu możemy dowiedzieć się po fakcie zniszczenia. Podejmowana przez konserwatora czynność jest przedwstępna, profilaktyczna. Proponuję odrzucić poprawkę 42. Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że poprawka 42 została odrzucona. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja rekomenduje odrzucić poprawkę”⁴⁵⁶. Patrycja Antoniak i Maksymilian Cherka wskazali, że musi to być zagrożenie realne (rzeczywiste) i bezpośrednie⁴⁵⁷. W świetle przytoczonych wyżej materiałów legislacyjnych wydaje się, że autorzy ci zastosowali zbyt daleko idące wymagania, co do kwalifikacji zagrożenia zabytku. Zagrożenie to powinno być uprawdopodobnione oraz – tutaj zgoda – bezpośrednie. Podsumowując, w doktrynie i materiałach legislacyjnych przyjmuje się, że zagrożenie uzasadniające czasowe zajęcie zabytku musi mieć charakter obiektywny i faktyczny, niezależny od samego sposobu wykonywania prawa własności, pojawia się dopiero wtedy, gdy inne środki nadzoru konserwatorskiego są nieskuteczne, a ustawodawca świadomie odrzucił zawężenie tej przesłanki wyłącznie do „rzeczywistego” zagrożenia.

Postępowanie w sprawie zabezpieczenia zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia wszczyna starosta na wyłączny wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. W ramach toczącego się postępowania starosta będzie musiał dokonać oceny, czy zrealizowały się przesłanki, aby wydać decyzję, której wydania oczekuje wojewódzki konserwator zabytków. Zatem to od siły argumentów i dowodów przedstawionych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków we wniosku, ewentualnie przedstawionych w toku postępowania, w dużej mierze będzie zależała sentencja decyzji starosty⁴⁵⁸. Jak wskazano powyżej, przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. jest wystąpienie zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia.

⁴⁵⁶ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 lipca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskmr/KSP-103> (dostęp: 14.12.2025).

⁴⁵⁷ P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 50*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 230.

⁴⁵⁸ Ibidem.

Decyzję w sprawie zabezpieczenia zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia wydaje starosta i to on będzie musiał ją wykonać. W treści decyzji należy dokładnie wskazać nieruchomość, której dotyczy, zakres i rodzaj robót, termin (na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy – zob. art. 126 ust. 1 u.g.n.) oraz obligatoryjnie rygor natychmiastowej wykonalności (art. 126 ust. 2 u.g.n.). Organem drugoinstancyjnym w przedmiotowej sprawie jest samorządowe kolegium odwoławcze⁴⁵⁹.

Powyższa decyzja upoważnia starostę do wejścia na teren nieruchomości i wykonania określonych w niej prac⁴⁶⁰. Działania te będą finansowane z budżetu powiatu, ponieważ jest to zadanie własne powiatu. Jako postulat *de lege lata* wskazuje się potrzebę uregulowania w przepisach kwestii kosztów ponoszonych przez powiat poprzez wskazanie, że organ ten może domagać się zwrotu poniesionych wydatków od właściciela lub posiadacza⁴⁶¹.

3.1.8. Wywłaszczenie zabytku nieruchomego

Zdarza się, że zabezpieczenie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia nie przynosi pożądanych rezultatów, albo nie jest zasadne lub możliwe. Wówczas pozostaje wykorzystanie najdalej idącego środka nadzoru konserwatorskiego z u.o.z.o.z. – swoistego *ultima ratio* – wywłaszczenia.

Zgodnie z art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z.o.z. jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Na wstępie warto zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 3 lipca 2020 r., w którego uzasadnieniu wskazano, że „z brzmienia powyższych przepisów nie wynika, aby warunkiem przesądzającym o dopuszczalności złożenia wniosku o wywłaszczenie nieruchomości na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków było wcześniejsze wystąpienie przez konserwatora z wnioskiem o ustanowienie czasowego

⁴⁵⁹ M. Drela, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 366-369.

⁴⁶⁰ Nie będzie miał zastosowania w tej sytuacji przepis o obowiązku doprowadzenia nieruchomości do stanu poprzedniego, co wynika z samej istoty zajęcia i usunięcia zagrożenia. Zob. M. Drela, *Ingerencja administracji w prawo własności zabytków nieruchomych*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2004, nr 62, s. 183-200.

⁴⁶¹ M. Drela, *Decyzja o zabezpieczeniu...*, op. cit., s. 370.

zajęcia. Gdyby faktycznie ustawodawca chciał uzależnić możliwość wystąpienia przez konserwatora zabytków o wywłaszczenie nieruchomości od wcześniejszego ustanowienia na jego wniosek czasowego zajęcia, art. 50 ust. 4 pkt 2 miałby inne brzmienie, przykładowo: "Jeżeli pomimo wydania decyzji na podstawie art. 50 ust. 3 nadal nie jest możliwe usunięcie zagrożenia...", lub "Jeżeli wydana na podstawie art. 50 ust. 3 decyzja nie doprowadziła do usunięcia zagrożenia..." Tymczasem art. 50 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków wskazuje jedynie, że "jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa w ust. 3", a więc "w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia..." Taka sama wykładnia powyższych przepisów została zaprezentowana w Komentarzu do art. 127 ustawy o gospodarce nieruchomościami (W-ctwo C.H.BECK Warszawa 2017 r. wydanie 5, str. 849), w którym wskazano, że "Jeżeli jednak nie jest możliwe usunięcie zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia lub uszkodzenia zabytku po zakończeniu okresu czasowego zajęcia nieruchomości, na której zabytek ten się znajduje, albo też nie jest możliwe uniknięcie takiego zagrożenia w ramach jedynie czasowego zajęcia nieruchomości, to w takich przypadkach nieruchomość ta może być wywłaszczona na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków poprzez odebranie przysługujących do tej nieruchomości praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz gminy, na terenie której nieruchomość ta jest położona"⁴⁶².

Uprawnionym do złożenia wniosku jest tylko i wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków⁴⁶³. Wniosek składa do właściwego starosty ze względu na położenie zabytku. Wniosek musi zawierać uzasadnienie, w szczególności dotyczące niemożności usunięcia zagrożenia za pomocą innych środków nadzoru konserwatorskiego.

Starosta jest związany wnioskiem wojewódzkiego konserwatora zabytków i musi wszcząć postępowanie administracyjne. Jeśli starosta uzna, że ziszczyły się przesłanki wymagane do wywłaszczenia, dokonuje wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa lub gminy.

Konsekwencją ostatecznej decyzji w przedmiocie wywłaszczenia jest trwałe pozbawienie własności, stąd środek ten musi być wykorzystywany z niezwykłą rozwagą i wyjątkowością⁴⁶⁴. Decyzja taka musi charakteryzować się należyty i wyczerpującym

⁴⁶² Wyrok WSA w Kielcach z 3 lipca 2020 r., II SA/Ke 340/20.

⁴⁶³ „Żaden z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy ustawy o ochronie zabytków nie daje możliwości wyegzekwowania od właściwego organu [wojewódzkiego konserwatora zabytków] inicjatywy w tym zakresie w toku kontroli instancyjnej czy też w drodze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu (wyrok NSA z 17 maja 2023 r., I OSK 532/22)” – zob. A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s.362.

⁴⁶⁴ M. Dąbkowska, *Wywłaszczenie nieruchomości zabytkowej*, „Ochrona Zabytków”, 2008, nr 3, s. 79.

uzasadnieniem ze wskazaniem, że usunięcie zagrożenia nie jest możliwe inaczej, jak tylko poprzez wywłaszczenie⁴⁶⁵. W decyzji należy dokładnie wskazać nieruchomości, której dotyczy, orzeczenie o wywłaszczeniu, wskazanie podmiotu, na rzecz którego następuje wywłaszczenie, moment przejścia prawa własności (z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna albo z dniem wskazanym w decyzji), wysokość odszkodowania oraz cel wywłaszczenia.

Jak było to wskazane, wywłaszczenie odbywa się w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tymi regulacjami wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami, przeprowadzonymi między starostą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna (art. 114 ust. 1 u.g.n.). Gdyby rokowania nie przyniosły efektu i trzeba było wywłaszczyć nieruchomość, to pojawia się obowiązek wypłacenia właścicielowi zabytkowej nieruchomości odpowiedniego odszkodowania (art. 128 i następne u.g.n.)⁴⁶⁶. W literaturze podnosi się, że późniejsza sprzedaż wywłaszczonej zabytkowej nieruchomości jest możliwa, jeśli celem nadal będzie ochrona zabytku, a w umowie organ nałoży na nowego nabywcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich (art. 26 ust. 1 u.o.Z.o.Z.)⁴⁶⁷.

Podobnie jak w przypadku zabezpieczenia zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia, instytucja wywłaszczenia zabytku będzie osobną instytucją niż wywłaszczenie, o którym mowa w u.g.n.

Czasochłonność i skomplikowany charakter procedury wywłaszczenia, a nade wszystko potrzeba wypłacenia odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi, sprawia, że nie jest ona zbyt często stosowana, niemniej w literaturze można spotkać omówienie przypadków jej zastosowania⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 23 marca 2016 r., II SA/Łd 73/16.

⁴⁶⁶ J. Parchomiuk, *Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w sferze wywłaszczenia zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2019, nr 2, s. 49-50.

⁴⁶⁷ M. Dreła, *Własność zabytków...*, op. cit., s. 269-271.

⁴⁶⁸ Ż. Gwardzińska, *Egzekucja...*, op. cit., s. 156-157.

3.1.9. Powiatowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

Zgodnie z art. 88 ust. 2 u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem zadań administracji odpowiedniego stopnia i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, wskazując sposób prowadzenia prac zabezpieczających. Dyspozycję tę zrealizowało rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁴⁶⁹.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia organizację i sposób ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, planuje się w jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na poszczególnych stopniach administracji, ujmując stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania w sporządzanych w tym celu następujących dokumentach powiatowym planie ochrony zabytków. Następnie zgodnie z § 4 ust 3 rozporządzenia powiatowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje starosta; plan ten podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze województwa.

Przepisy rozporządzenia zostały omówione w poprzednim rozdziale i odnoszą się one również do samorządu powiatowego. Zwrócić jednak trzeba uwagę na fakt, iż powiatowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje starosta, a nie zarząd powiatu. Starosta jest terenowym organem obrony cywilnej na obszarze powiatu, stąd to jemu powierzono zadanie opracowania powiatowego planu. Nie można również zapomnieć, że to z nim są uzgadniane gminne plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, w konsekwencji rozwiązanie to pozwala harmonizować wszystkie plany i czynić działania spójnymi. Starosta uzgadnia przygotowany przez siebie plan z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz z terenowym organem obrony cywilnej na obszarze województwa – wojewodą. Uzgodnienie to jest wiążące dla starosty.

⁴⁶⁹ Dz.U. 2004 nr 212 poz. 2153.

3.2. Ustawa o rzeczach znalezionych

3.2.1. Postępowania w sprawie rzeczy znalezionych

Postępowanie w sprawach rzeczy znalezionych określa u.r.z.z. z 2015 r. Ustawodawca zdecydował, żeby właśnie w tym akcie zawrzeć normy prawne dotyczące znalezienia zabytku ruchomego i nałożyć zadania na starostę. Podjęcie prac nad tą ustawą wynikało z założeń Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami z 2014 r.⁴⁷⁰

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 u.r.z.z. prowadzenie postępowania w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowania rzeczy znalezionych oraz poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru należy do zadań właściwego starosty, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zadanie, o którym mowa w ust. 1, stanowi zadanie własne powiatu.

Zgodnie z art. 22 u.r.z.z. w przypadku przypuszczenia, że rzecz znaleziona stanowi rzecz o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej, właściwy starosta w terminie 7 dni od dnia powzięcia wiadomości o znalezieniu rzeczy zawiadamia właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków. Następnie zgodnie z art. 25 ust. 1 u.r.z.z. w przypadku gdy rzecz znaleziona jest zabytkiem i stała się własnością Skarbu Państwa, muzeum albo biblioteka, którym rzecz została oddana na przechowanie, występują do właściwego starosty o przeniesienie własności tej rzeczy, w drodze umowy.

W tym miejscu należy przypomnieć, że u.o.z.o.z. reguluje odkrycie zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych (art. 32 u.o.z.o.z.) oraz znalezienie zabytku archeologicznego (art. 33 u.o.z.o.z.). Wyżej przytoczone przepisy u.r.z.z. regulują postępowanie w przypadku znalezienia „zwykłego” (niearcheologicznego) zabytku.

Powyższe regulacje tworzą bardzo skomplikowany stan prawny, zwłaszcza w przypadku znalezienia zabytku archeologicznego i „zwykłego” zabytku. Po pierwsze znalazca taki musi ocenić, czy ma do czynienia z zabytkiem archeologicznym czy „zwykłym”. W tym pierwszym przypadku zastosowanie znajdą przepisy u.o.z.o.z., na podstawie których znalazca będzie musiał zgłosić ten fakt wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, ewentualnie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W tym drugim przypadku znalazca będzie musiał zgłosić fakt znalezienia „zwykłego” zabytku staroście, a dopiero ten będzie zobligowany zawiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przyjęte

⁴⁷⁰ A. Jagielska-Burduk, *Nowy wizerunek dziedzictwa – między ochroną a zarządzaniem*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016, s. 58-59.

rozwiązania prawne implikują umiejętność rozpoznania przez znalazcę rodzajów zabytków ruchomych, a następnie skierowanie się do właściwego organu, co wydaje się trudne i przeregulowane⁴⁷¹.

W przypadku znalezienia zwykłego zabytku i powzięcia o tym wiadomości, starosta będzie musiał przyjąć rzecz i sporządzić protokół na tę okoliczność, a następnie zawiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w terminie 7 dni. Zawiadomienie może być przekazane pocztą, poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą, albo w inny możliwy sposób.

Gdy rzecz okaże się zabytkiem zostaje przekazana w drodze decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na przechowanie do biblioteki albo muzeum. Właściciel zabytkowej rzeczy ma rok na jej odebranie od dnia doręczenia wezwania do odbioru przez starostę (jeśli jest znany), a w przypadku niemożności wezwania – w ciągu dwóch lat od dnia jej znalezienia. Po upływie terminu do jej odebrania przez osobę uprawnioną rzecz zabytkowa staje się własnością Skarbu Państwa (art. 187 § 1 i 2 k.c.). Wówczas muzeum albo biblioteka, które przechowywały zabytek, występują do starosty o przeniesienie własności zabytku w drodze umowy darowizny⁴⁷². Dochowanie tej procedury jest obowiązkiem starosty, a dla muzeum albo biblioteki stanowi legną i udokumentowaną ścieżkę pozyskania zabytków⁴⁷³.

3.3. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

3.3.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste

Jeszcze raz trzeba zwrócić uwagę, że przepis art. 26 u.o.z.o.z. nie objął swoją regulacją umowy użytkowania wieczystego, stąd zastosowanie znajdą odpowiednie przepisy znajdujące się w u.g.n.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 u.g.n. w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego. Jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest

⁴⁷¹ M. Warciński, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz zmianie niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2014, nr 1(41), s. 316.

⁴⁷² P. Gwoździwicz-Matan, *Porządkowanie zbiorów pod względem prawnym. Pierwotne sposoby nabywania własności przez muzea*, w: *Muzealne łamigłówki. Postępowanie z obiektami o nieuregulowanym statusie prawnym*, Gdańsk 2025, s. 65.

⁴⁷³ K. Reszka, A. Jeżewski, *Obiekty przekazane anonimowo*, w: *Muzealne łamigłówki. Postępowanie z obiektami o nieuregulowanym statusie prawnym*, Gdańsk 2025, s. 96.

nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie.

W przypadku umowy o oddanie nieruchomości gruntowej, która jest zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków, w użytkowanie wieczyste, należy się odwołać do ustaleń i omówienia tematu w poprzednim rozdziale dotyczącym gminy. Miejsce wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zajmie zarząd powiatu, a miejsce rady gminy zajmie rada powiatu. Ta ostatnia będzie podejmowała uchwałę dotyczącą wyrażenia zgody na oddanie danej nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p.

3.3.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej

Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2a u.g.n. trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.

Kwestia ustanowienia trwałego zarządu na rzecz jednostki organizacyjnej omówiona została w poprzednim rozdziale i przepisy te stosuje się odpowiednio w przypadku powiatu, stąd zamiast wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ wykonawczy wystąpi zarząd powiatu.

3.4. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

3.4.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – jak było to już wskazane - ma doniosłe znaczenie. Zazwyczaj organem właściwym do jej wydania będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁴⁷⁴. Istnieje jednak rodzaj decyzji środowiskowej, którą będzie wydawał starosta. Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś. organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest starosta – w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów.

⁴⁷⁴ Szerzej na temat niesamorządowych organów wydających decyzje środowiskowe – zob. P. Grabowski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 150-153.

Przyporządkowanie tego zadania staroście wynika z faktu, że starosta jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b p.g.k.), a zadania z tego zakresu wykonuje przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Starosta prowadzi też ewidencję gruntów i budynków. Prowadzenie tych spraw sprawiło, że ustawodawca uznał starostę jako predestynowanego do wydawania decyzji środowiskowej w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony zabytków.

W związku z tym starosta będzie mógł nałożyć obowiązki o charakterze minimalizacyjnym⁴⁷⁵ w zakresie ochrony zabytków. W przypadku wydawania decyzji środowiskowej przez starostę należy w pozostałym zakresie odwołać się do poczynionych ustaleń w rozdziale dotyczącym samorządu gminnego.

⁴⁷⁵ K. Gruszecki, *Obowiązki o charakterze kompensacyjnym lub minimalizacyjnym w decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 5, s. 25 et seq.

4. Zadania własne samorządu województwa

Samorząd województwa powstał w tzw. drugiej fali reformy samorządowej i zaczął funkcjonować, podobnie jak powiaty, 1 stycznia 1999 r. Samorządu województwa nie należy utożsamiać z administracją rządową w województwie, w skład której wchodzi wojewoda wraz z administracją zespoloną i niezespoloną. Administracja ta reprezentuje rząd, wdraża politykę centralną i nadzoruje samorząd. Samorząd województwa funkcjonuje niezależnie od administracji rządowej. U.s.w. określa, że organami województwa są sejmik województwa i zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). Ustawa nie wymienia wśród organów województwa marszałka województwa. Z kolei k.p.a. wymienia wśród organów jednostek samorządu terytorialnego marszałka województwa (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.). Podobnie jak w przypadku starosty, również marszałek województwa będzie nie tylko przewodniczącym zarządu województwa, ale będzie także samodzielny organem. Wynika to z powierzonych mu funkcji⁴⁷⁶ oraz określonych zadań w u.s.w., takich jak: kierowanie bieżącymi sprawami województwa, reprezentowanie województwa na zewnątrz, kierowanie urzędem marszałkowskim oraz zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami tego urzędu⁴⁷⁷. Marszałek województwa będzie jednocześnie jednoosobowym zarządem w pozostałych sprawach, które nie zostały wskazane do właściwości zarządu województwa⁴⁷⁸. Rozwiązania te są mało przejrzyste i zrozumiałe dla mieszkańców regionu, stąd w dyskusjach prawniczych pojawiają się różnorodne koncepcje – od utrzymania obecnego stanu rzeczy, po zastąpienie kolegialnego zarządu województwa monokratycznym marszałkiem, wybieranym w wyborach bezpośrednich⁴⁷⁹.

Zagadnienie zadań samorządu województwa w zakresie ochrony zabytków nie jest zbyt często poruszane⁴⁸⁰. Omówione poniżej zadania własne samorządu województwa wynikają z u.o.z.o.z., u.p.z.p., u.s.w. oraz u.g.n. Wśród zadań samorządu województwa pojawiają się takie, które potencjalnie mogłyby dotyczyć zabytków, ale w praktyce nie będą dotyczyły

⁴⁷⁶ B. Dolnicki, *Art. 15*, w: B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 180-181.

⁴⁷⁷ A. Wierzbica, *Organy wykonawcze samorządu terytorialnego i ich aparat wykonawczy*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 261.

⁴⁷⁸ J. Bryła, *Wpływ zastosowania domniemania właściwości zarządu województwa na podział zadań realizowanych przez organy samorządu wojewódzkiego*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 82.

⁴⁷⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 276-277.

⁴⁸⁰ W. Pomykańska, *Ochrona zabytków w województwie – wybrane problemy*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 123.

ochrony zabytków. Wskazać tutaj należy, że ustawodawca w art. 38 u.p.z.p. wskazuje, że organy samorządu województwa prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac. W ustawie brak jest jednak norm regulujących zasady i tryb sporządzania tych instrumentów planistycznych⁴⁸¹ oraz ich zakresu tematycznego i przestrzennego. Można przyjąć, że mają one charakter akcesoryjny, służący tworzeniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, czy strategii rozwoju⁴⁸². W takim stanie rzeczy trudno przyznać tym instrumentom planistycznym cel polegający na ochronie zabytków. Wprawdzie mogą one dotyczyć tego tematu, ale będzie to zależne od aktualnej potrzeby i woli organów samorządu województwa.

Ustawodawca zdecydował się w przypadku zadań związanych z konfliktem zbrojnym i sytuacjami kryzysowymi pominąć samorząd województwa. Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje bowiem wojewódzki konserwator zabytków, w uzgodnieniu z wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju (§4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁴⁸³).

4.1. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

4.1.1. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy

Zadanie, uregulowane w przywołanym niżej przepisie, dotyczy gminy, powiatu i województwa. Wszystkie trzy szczeble samorządu mogą nakładać obowiązek prowadzenia prac konserwatorskich w umowach sprzedaży, zamiany lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac

⁴⁸¹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 150.

⁴⁸² M. Beim, *Art. 38a*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 448-449.

⁴⁸³ Dz.U. 2004 nr 212 poz. 2153.

konserwatorskich przy tym zabytku. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu w trwały zarząd zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

Rozważania poczynione w rozdziale poświęconym gminie w aspekcie nałożenia obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowach pozostają aktualne w przypadku samorządu województwa. W wypadku województwa organem stanowiącym będzie natomiast sejmik województwa. To do niego będzie należało podjęcie decyzji rozporządzającej majątkiem, co ma oparcie w art. 18 pkt 19 lit. a u.s.w., który stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała sejmiku województwa jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa. Zgoda sejmiku zostanie wyrażona poprzez przyjęcie uchwały. Organem wykonawczym będzie zarząd województwa, który będzie wykonywał prawa majątkowe województwa (art. 55 u.s.w.). W przypadku umowy oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej albo sejmik województwa udzieli marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa (art. 57 ust. 1 i 2 u.s.w.).

4.1.2. Dotacje na prace przy zabytkach

Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Przepis powyższy pozwala sejmikowi województwa podjąć uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku. Inicjatywa w przedmiocie tej uchwały należy do samego sejmiku województwa, zarządu województwa albo mieszkańców w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Na podstawie tej uchwały sejmik województwa będzie mógł następnie udzielać dotacji na prace przy zabytkach.

Dotacje na prace przy zabytkach funkcjonują we wszystkich samorządach wojewódzkich. W 12 z nich dotacje są przyznawane tylko na zabytki wpisane do rejestru zabytków (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie). W pozostałych 4 samorządach województwa dotacje są przyznawane na zabytki wpisane do rejestru zabytków i ujęte w gminnej ewidencji zabytków (lubelskie, opolskie, podlaskie i zachodniopomorskie)⁴⁸⁴. Przypuszczać można, że dysproporcja ta wynika z dużej liczby zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, których właściciele potencjalnie mogliby składać wnioski, co spowodowałoby znaczne obciążenie wnioskami. Najistotniejszy jest przy tym fakt, że wszystkie samorzady wspierają finansowo prace przy zabytkach.

4.1.3. Wojewódzki program opieki nad zabytkami

Zgodnie z art. 87 ust. 1-5 u.o.z.o.z. zarząd województwa sporządza na okres 4 lat wojewódzki program opieki nad zabytkami. Program ma na celu, w szczególności: 1) (uchylony); 2) uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Wojewódzki program opieki nad zabytkami przyjmuje sejmik województwa, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Program jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z realizacji programu zarząd województwa sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się sejmikowi województwa.

Wyżej wskazane przepisy regulują sporządzenie wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami. Są one identyczne, jak w przypadku gminy, a różnią się jedynie nazwami organów.

⁴⁸⁴ Dane uzyskane w wyniku weryfikacji stron internetowych poszczególnych urzędów marszałkowskich (dostęp 23.12.2025).

Omówienie kwestii programów opieki nad zabytkami w rozdziale dotyczącym zadań gminy pozostaje aktualne w przypadku samorządu województwa.

Zgodnie z art. 21 u.o.z.o.z. ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Pojawia się tutaj kwestia tego, czy zarząd województwa przygotowując program opieki nad zabytkami powinien pozyskać wojewódzką ewidencję zabytków oraz wszystkie gminne ewidencje zabytków. O ile do potrzeby pozyskania tej pierwszej ewidencji nie może być wątpliwości, o tyle problem może wywołać pozyskanie gminnych ewidencji zabytków. Na terenie województwa funkcjonuje zazwyczaj kilkadziesiąt, a czasami kilkaset gmin. Tym samym zarząd województwa musiałby pozyskać dane z każdej gminy. Organizacyjnie wydaje się to trudne, z drugiej strony ciężko sporządzać wojewódzki program opieki nad zabytkami bez całościowego oglądu sytuacji, zwłaszcza rozeznania, czy wszystkie gminy posiadają gminną ewidencję zabytków. Informacja taka może pomóc w przygotowaniu wojewódzkiego programu, w tym pomóc w wyznaczeniu celów do zrealizowania.

4.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

4.2.1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

O ile ustawodawca nie zdecydował się, aby powiat mógł prowadzić politykę przestrzenną, to w przypadku województwa ustawodawca zdecydował się na odmienne rozwiązanie. W art. 3 ust. 3 u.p.z.p. określił, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audytu krajobrazowego, należy do zadań samorządu województwa. Unormowania dotyczące planowania przestrzennego w województwie znalazły się w rozdziale 3 u.p.z.p. (art. 38-45).

Zgodnie z art. 38 u.p.z.p. organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan ten jest aktem planowania przestrzennego. Uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu podejmuje sejmik województwa (art. 39 ust. 1 u.p.z.p.). Sejmik może podjąć taką uchwałę z inicjatywy zarządu województwa, z własnej inicjatywy albo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej⁴⁸⁵.

⁴⁸⁵ Kamil Buliński wskazuje, że z taką inicjatywą może wystąpić zarząd województwa. Stanowisko swoje opiera na art. 41 ust. 1 u.s.w., który stanowi, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Pogląd ten jest błędny. Przytoczony przepis mówi jedynie o wykonywaniu zadań i wprowadza domniemanie wykonywanie zadań przez zarząd województwa. Czym, innym jest natomiast procedura

Po podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa następuje po sobie kilka działań, wśród których można wymienić (art. 41 u.p.z.p): składanie wniosków do planu; zawiadomienie przez marszałka województwa instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania o przystąpieniu do sporządzenia planu; sporządzenie projektu planu; wystąpienie przez marszałka województwa o opinie i uzgodnienia; przedstawienie projektu planu do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw środowiska; wprowadzenie niezbędnych zmian; przedstawienie projektu planu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju; przedstawienie projektu planu sejmikowi województwa celem uchwalenia.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2 w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym, oraz określa się w szczególności: system obszarów chronionych, w tym ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, uzdrowisk, obszarów ochrony uzdrowiskowej, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się system obszarów chronionych, wśród których wymieniono obszary dziedzictwa kulturowego i zabytków. W ramach u.p.z.p. poprzez obszar chroniony rozumie się powierzchniowe formy ochrony. W przypadku zabytków będą to parki kulturowe, obszarowe wpisy do rejestru zabytków (np. historyczny układ urbanistyczny albo ruralistyczny) oraz obszarowe pomniki historii. Poza tym w analizowanym przepisie wymieniono dziedzictwo kulturowe. Taki zapis pozwala potraktować plany zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie dotyczącym ochrony zabytków bardzo szeroko, co oznacza, że mogą się w nim znaleźć obszary ochrony zabytków i dziedzictwa wykraczające poza ustawowe formy. Przykładowo w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego⁴⁸⁶ określono archeologiczne parki kulturowe, głównie dla grodzisk wczesnośredniowiecznych istotnych z punktu widzenia powstawania państwa polskiego. Plan nie zobowiązuje samorządów gminnych do ustanawiania

legislacyjna, która prowadzi do podjęcia uchwały. Zainicjować procedurę legislacyjną mogą inne podmioty niż zarząd województwa. (K. Buliński, *Art. 39*, w: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 543). Zob. A. Wierzbica, *Pozycja prawna klubów radnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, nr 7–8, s. 179-180.

⁴⁸⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr V/70/19 z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie: uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego wraz z Planem zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r., poz. 4021).

parków kulturowych na obszarach wskazanych archeologicznych parków kulturowych, ale rekomenduje objęcie tych obszarów „wyższą formą ochrony zabytków”⁴⁸⁷.

W dalszej kolejności w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, pełnomocnika rządu ustanowionego w drodze ustawy, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Jednym z celów publicznych jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 6 pkt 5 u.g.n.). Może się zatem zdarzyć, że plan będzie uwzględniał takie inwestycje, niemniej muszą mieć one charakter ponadlokalny, co automatycznie oznacza, że dotyczyły będą znaczących przedsięwzięć. Przykładowo można wskazać na inwestycje ujmowane w planach przez samorządy województwa, takie jak: „Rozwój kompleksu Hali Stulecia: przebudowa wnętrza Hali Stulecia - Etap II; rewitalizacja terenów przyległych w kompleksie Hali Stulecia”⁴⁸⁸, „Renowacja Kościoła Pokoju w Jaworze i Świdnicy przykładem ratowania świetności należnej zabytkom z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO”⁴⁸⁹, „Odtworzenie Ogrodów Dolnych Zamku Królewskiego w Warszawie”⁴⁹⁰, czy „Restauracja i zabezpieczenie symbolu polskiego dziedzictwa kulturowego – Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie”⁴⁹¹.

Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego województw. Określając ustalenia planu, w szczególności: 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Przepisy te pozwalają w sposób bardzo szeroki potraktować tematykę zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Marszałek województwa może wykonać zadanie sporządzenia

⁴⁸⁷ Ibidem, s. 97.

⁴⁸⁸ Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XIX/482/20 z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 4036), s.127.

⁴⁸⁹ Ibidem, s. 126.

⁴⁹⁰ Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 22/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2018 r., poz. 13180), s. 184.

⁴⁹¹ Ibidem.

projektu planu z uwzględnieniem zabytków objętych formami ochrony, jak i tych nieobjętych formami ochrony. Wynika to z brzmienia przytoczonych przepisów u.o.z.o.z., jak i u.p.z.p.

Dochowanie powyższych standardów będzie weryfikowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w ramach współdziałania na etapie procedury planistycznej dotyczącej planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Formą współdziałania będzie uzgodnienie. Wynika to nie tylko z przepisów u.p.z.p., ale z art. 20 u.o.z.o.z., który stanowi, że projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Wojewódzki konserwator zabytków będzie miał 40 dni na wydanie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia planu. Uchybienie terminowi spowoduje uznanie, że organ uzgodnił projekt planu (art. 41 ust. 2 i 2a u.p.z.p.). Brak pozytywnego uzgodnienia spowoduje konieczność dokonania zmian w planie przez marszałka województwa i ewentualne ponowienie uzgodnień. Na postanowienie wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie uzgodnienia planu możliwe jest złożenie zażalenia do ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, na którego postanowienie służy skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Nieporozumień w kwestii uzgodnienia można uniknąć w przypadku rzetelnej współpracy obu organów na etapie tworzenia projektu planu (art. 23 u.p.z.p.). Choć nie wynika to wprost z przepisów prawa, to wojewódzki konserwator zabytków po uzyskaniu zawiadomienia od marszałka województwa o przystąpieniu do sporządzenia planu, powinien złożyć wniosek, w którym określi wymagane rozwiązania w zakresie ochrony zabytków. Dzięki temu marszałek województwa będzie mógł sporządzić projekt, który będzie spełniał wymagania z zakresu ochrony zabytków i będzie mógł następnie uzyskać pozytywne uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa to najważniejszy akt planowania przestrzennego w województwie, który pozwala koordynować politykę przestrzenną w regionie⁴⁹². Ustalenia planu uwzględnia się między innymi przy tworzeniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) planów ogólnych gmin (art. 13b pkt 2 u.p.z.p.). Zarząd województwa opiniuje projekty planów ogólnych gmin na podstawie ich zgodności z ustaleniami zawartymi w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret dziewiętnaste u.p.z.p.). Co więcej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów

⁴⁹² D. Reško, Tomasz Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 9, s. 52.

krajobrazów priorytetowych określonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.).

Z powyższego wynika, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa wiąże organy samorządu gminnego. Pełni on funkcje koordynacyjno-decyzyjną, inspiracyjną i informacyjną⁴⁹³. Takie uregulowanie pozwala na realizowanie zadań, które mają charakter ponadlokalny i są istotne z punktu widzenia regionalnego⁴⁹⁴.

W konsekwencji właściwie sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego województwa może być użytecznym narzędziem do ochrony zabytków. Wprawdzie plan nie jest aktem prawa miejscowego, ale jego ustalenia muszą być brane pod uwagę w trakcie prac planistycznych w gminach, co pozwala na wzajemne skorelowanie systemu planowania przestrzennego⁴⁹⁵.

4.2.2. Audyt krajobrazowy

Kolejnym aktem planowania przestrzennego na poziomie województwa jest audyt krajobrazowy. Regulacja dotycząca audytu krajobrazowego (art. 38a i 38b u.p.z.p.) została dodana do u.p.z.p. przez art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Przepisy ustawy określiły, że sejmiki poszczególnych województw mają uchwalić audyty krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawa weszła w życie 11 września 2015 r., stąd sejmiki miały czas do 11 września 2018 r. Niestety termin ten nie został zachowany. Obecnie tylko kilka województw posiada uchwalony przez sejmik audyt krajobrazowy⁴⁹⁶. Opóźnienie jest skutkiem długiego oczekiwania na wydanie rozporządzenia wykonawczego oraz opieszałości samych samorządów województwa⁴⁹⁷.

Opracowanie projektu audytu krajobrazowego to zadanie zarządu województwa. Przystępując do prac, zarząd musi ogłosić ten fakt między innymi w prasie, poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i stronę internetową urzędu marszałkowskiego. Następnie zarząd

⁴⁹³ R. Cymerman, *Planowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym*, w: R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Olsztyn 2017, s. 160-161.

⁴⁹⁴ M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012, s. 85.

⁴⁹⁵ M. Nowak, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument rozwoju regionalnego*, „Nieruchomości”, 2012, nr 8, s. 19.

⁴⁹⁶ Aktualnie (22.12.2025) audyt posiadają województwa: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, lubuskie i pomorskie.

⁴⁹⁷ R. Kamińska, *Audyty krajobrazowe – wybrane aspekty prawne i praktyczne*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, 2025, nr 3, s. 51.

opracuje projekt audytu krajobrazowego i zasięga opinii o projekcie od: a) regionalnego dyrektora ochrony środowiska, b) dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa, c) wojewódzkiego konserwatora zabytków, d) rad gmin położonych na terenie województwa. Procedura ta może doprowadzić do zmiany treści audytu. W dalszej kolejności przeprowadza się konsultacje społeczne nad projektem audytu. W wyniku konsultacji społecznych można wprowadzić zmiany. Gotowy projekt audytu krajobrazowego przedstawia się sejmikowi województwa do uchwalenia. Oznacza to, że jedynie zarząd województwa jest kompetentny do przedłożenia takiej uchwały. Rozwiązanie takie wynika z wymagań merytorycznych, które musi spełnić audyt. Jedynie zarząd województwa, dysponujący aparatem urzędniczym, jest w stanie sprostać tym wymaganiom.

Zgodnie z art. 38a ust. 2 u.p.z.p. audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. W zakresie ściśle związanym z ochroną zabytków audyt krajobrazowy, w szczególności wskazuje lokalizację i granice: a) parków kulturowych, b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach (art. 38a ust. 3 pkt 2 lit. a-c u.p.z.p.).

Otwarty charakter powyższego wyliczenia wskazuje, że samorząd województwa może wskazać inne krajobrazy istotne z punktu widzenia województwa. Poza samym wyszczególnieniem i wskazaniem obszarów krajobrazów należy w audycie sformułować zagrożenia dla możliwości zachowania krajobrazów, rekomendacje i wnioski dotyczące tych krajobrazów oraz lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie tych krajobrazów. Ustawodawca określił, że rekomendacje i wnioski nie mogą stać w sprzeczności ze sposobami ochrony określonymi w u.o.z.o.z. Współdziałanie wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie opinii w procesie tworzenia audytu krajobrazowego ma zagwarantować odpowiedni poziom specjalistyczny dokumentu. Opinia nie będzie jednak wiążąca dla organów samorządu województwa i może zostać nieuwzględniona w końcowym brzmieniu audytu krajobrazowego.

Audyt krajobrazowy nie jest aktem prawa miejscowego i nie jest też publikowany w dzienniku urzędowym województwa⁴⁹⁸. Audyt nie może ingerować w wojewódzki,

⁴⁹⁸ K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1.

powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami⁴⁹⁹. Niemniej ustalenia audytu w zakresie rekomendacji oraz wskazane krajobrazy priorytetowe uwzględnia się między innymi przy tworzeniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) planów ogólnych gmin (art. 13b pkt 5 u.p.z.p.). Zarząd województwa opiniuje projekty planów ogólnych gmin na podstawie ich zgodności z ustaleniami rekomendacji i wniosków zawartymi w audycie krajobrazowym (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret dziewiętnaste u.p.z.p.). Również w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.), a następnie plan ten podlega uzgodnieniu z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym (art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p.). Z kolei w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym (art. 39 ust. 3 u.p.z.p.). Audyt krajobrazowy ma wpływ na podejmowane przez gminy uchwały krajobrazowe. W uchwale takiej uwzględnia się w szczególności wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych (art. 19 ust. 1b pkt 3 u.o.z.o.z.).

4.3. Ustawa o samorządzie województwa

4.3.1. Strategia rozwoju województwa

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.w. samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa. Strategia powinna określać wskazane ustawowo cele oraz może określać dodatkowe cele obrane przez samorząd.

Zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa określa sejmik województwa w formie uchwały. Inicjatywę uchwałodawczą w tym zakresie podejmuje zarząd województwa, ale nic nie stoi na przeszkodzie, żeby uchwałę taką zainicjował sejmik województwa albo mieszkańcy w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Jednakże w tym ostatnim przypadku trudno wyobrazić sobie, aby mieszkańcy podejmowali taką inicjatywę. Projekt strategii przygotowuje zarząd województwa. Projekt strategii podlega zazwyczaj konsultacjom społecznym oraz obowiązkowemu opiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Strategię przyjmuje sejmik województwa poprzez podjęcie uchwały. Strategia nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Nie

⁴⁹⁹ M. Beim, *Art. 38a*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 449 et seq.

jest aktem prawa miejscowego. Strategię wykonuje zarząd województwa jako organ wykonawczy.

Strategia rozwoju województwa skupia się na kwestiach rozwojowych, zwłaszcza w kwestii rozwoju gospodarczego regionu. Wśród obowiązkowych celów strategii jest ponadto zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń. Ponadto strategia zawiera w szczególności ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie. Na samą zaś politykę rozwoju województwa składa się wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystanie (art. 11 ust. 1 pkt 4, ust. 1c pkt 5, ust. 2 pkt 7 u.s.w.). Należy wskazać, że zgodnie z art. 39 ust. 3 u.p.z.p. ustalenia strategii rozwoju województwa uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Powyższe przepisy wiążą strategię rozwoju województwa z aktami planowania przestrzennego na poziomie województwa. W przepisach tych nie ma mowy o zabytkach, choć te niewątpliwie kryją się pod pojęciem dziedzictwa kulturowego. Uzupełnieniem przepisów zawartych w u.s.w. są przepisy u.o.z.o.z. Art. 18 ust. 1 i 2 wskazuje, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy określaniu ustaleń strategii rozwoju województw. Określając ustalenia strategii, w szczególności: 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

Brak wskazania w u.s.w. zabytków negatywnie odbija się na zawartości strategii w przedmiotowej kwestii. Zazwyczaj samorządy województwa ograniczają się do wskazywania na ogólne dziedzictwo kulturowe w województwie, nie pogłębiając znaczenia tego stwierdzenia. Oczywiście strategia rozwoju województwa to dokument o ogólnym charakterze, stąd nie mogą znaleźć się w niej szczegółowe zapisy, pomimo tego należałoby położyć większy nacisk na kwestie zabytków, ponieważ odgrywają one istotną rolę w procesie tworzenia tożsamości regionalnej⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Por. M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 1-2, s. 59; T. Markowski, D. Ciołek, J. Kotlińska, M. Żak-Skwierczyńska, M. Nowak, M. Błaszke, *Wybrane wyzwania*

4.4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

4.4.1. Umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku gminy i powiatu, także w przypadku województwa należy zwrócić uwagę, że przepis art. 26 u.o.z.o.z. nie objął swoją regulacją umowy użytkowania wieczystego, stąd zastosowanie znajdą odpowiednie przepisy znajdujące się w u.g.n.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 u.g.n. w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego. Jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie.

Powyższa regulacja została wyczerpująco omówiona w przypadku samorządu gminnego. Zgodę na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste będzie podejmował sejmik województwa (art. 18 pkt 1 lit b u.s.w.), zaś wykonanie i zawarcie umowy będzie leżało po stronie zarządu województwa.

4.4.2. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej

Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2a u.g.n. trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.

W przypadku trwałego zarządu należy odwołać się do ustaleń poczynionych przy omawianiu tego tematu w rozdziale poświęconym samorządowi gminnemu. Organem wykonawczym jest zarząd województwa, który ustanawia trwały zarząd w drodze decyzji.

związane z funkcjonowaniem samorządów województw – wymiar finansowy, społeczny i przestrzenny, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 7-8, s. 33.

5. Zadania zlecone i powierzone z zakresu ochrony zabytków

Zadania z zakresu ochrony zabytków mogą być przydzielone samorządowi poprzez zlecenie ich w ustawie albo poprzez powierzenie ich samorządowi przy wykorzystaniu możliwości, jakie daje porozumienie administracyjne. O ile to pierwsze nie wymaga zgody jednostek samorządu terytorialnego, to druga z tych możliwości takiej zgody już wymaga. Zgodę taką będzie musiał wyrazić organ uchwałodawczy w formie uchwały.

5.1. Zadania zlecone samorządom ustawami

Z założenia ustawodawcy zadania z zakresu ochrony zabytków stały się zadaniami własnymi wskazanymi w ustawach samorządowych. W systemie prawa ochrony zabytków trudno znaleźć zadania zlecone samorządom z tego obszaru. Najbliżej temu jest zadanie przydzielone staroście dotyczące wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tzw. decyzja zrid). Zostało ono poniżej scharakteryzowane, ponieważ jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w decyzji zrid. Poza tym występują również zadania, które wprowadzić mogą dotyczyć zabytków, jednak ani ich celem nadrzędnym, ani pobocznym nie jest ochrona zabytków. Do takich zadań należy m.in. wywłaszczenie oraz czasowe zajęcie nieruchomości. Ich celem jest realizacja innego celu publicznego, niemniej w praktyce mogą one obejmować także nieruchomości zabytkowe. Instytucje te są uregulowane w u.g.n., lecz nie stanowią instrumentów ochrony zabytków *sensu stricto*.

5.1.1. Wydawanie przez starostę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

W polskim systemie prawnym istnieje kilka specustaw inwestycyjno-budowlanych, które stanowią szczególne rozwiązania, mające na celu usprawnienie realizacji różnorodnych przedsięwzięć. Z drugiej jednak strony osłabiają one system planowania przestrzennego i doprowadzają do jego dezintegracji⁵⁰¹. Jedną z takich specustaw jest ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

W zamierzeniu ustawodawcy u.s.z.z. miała przyspieszyć realizację inwestycji drogowych, w związku z perspektywą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i spodziewanym sporym finansowaniem infrastruktury drogowej. W normalnym trybie realizacja inwestycji drogowej składa się z kilku etapów takich jak: ustalenie lokalizacji drogi publicznej, zatwierdzenie podziałów nieruchomości (wywłaszczenia), uzyskanie pozwolenia na budowę.

⁵⁰¹ Z. Niewiadomski, *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, w: T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020, s. 19-24.

Każda z tych czynności związana była z koniecznością wydania rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej, od której stronom służyło odwołanie. Łatwo sobie wyobrazić, że w przypadku odwołań realizacja inwestycji drogowej mogła nastąpić po wielu miesiącach, jeśli nie latach. Remedium na te bolączki miała być u.s.z.z., w której określono tryb wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzja ta ma tę przewagę, że w jednym postępowaniu administracyjnym rozstrzyga o wszelkich kwestiach związanych z inwestycją drogową, w tym podziałach nieruchomości i wywłaszczeniach oraz stanowi podstawę do rozpoczęcia robót budowlanych. Inwestycja drogowa co do zasady powinna być zrealizowana przez wnioskodawcę bezzwłocznie⁵⁰².

Zgodnie z art. 1a ust. 1 u.s.z.z. wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Przepis ten wskazuje, że starosta jest organem właściwym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi: powiatowej albo gminnej. Zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu, a zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawodawca wskazał również, że wydawanie decyzji przez starostę jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Starosta, wydając decyzję o zezwoleniu na inwestycję drogową, musi zważyć na kwestię ochrony zabytków.

W przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustawodawca od samego początku jej obowiązywania wymagał, aby wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi zawierał opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów (art. 5 ust. 1 pkt 6 lit. g u.s.z.z.). W wyniku późniejszych zmian u.s.z.z. na mocy ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁰³ dodano cały rozdział 2a o tytule „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”, który usuwał powyższy przepis, ale zachowywał jego treść w nowej jednostce redakcyjnej. Odtąd zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w odniesieniu do dóbr

⁵⁰² B. Dolnicki, *Wykonalność decyzji ZRID*, w: M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 475-479.

⁵⁰³ Dz.U. 2008 nr 154 poz. 958.

kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. Ponadto ustawodawca doregulował, że opinię wydaje się w terminie nie dłuższym niż 30 dni, a jej niewydanie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11d ust. 2 u.sz.z.). Dodano również art. 11f ust. 1 pkt 3, który stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

Następnie należy zwrócić uwagę, że formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, (art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.). W decyzji tej uwzględnia się ochronę i opiekę nad zabytkami (art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z.). Następnie zgodnie z art. 19 ust.1a u.o.z.o.z. w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, uwzględnia się w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Powyższe przepisy w swoim pierwotnym brzmieniu z 2003 r. nie regulowały spraw decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Dodano je dopiero w 2010 r. na podstawie u.z.u.o.z.o.z. Warto przypomnieć, jakie pobudki kierowały ustawodawcą przy wprowadzaniu tych zmian. Generalny Konserwator Zabytków - Tomasz Merta, w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 16 lipca 2009 r. powiedział, że „łączy się z tym [ewidencją zabytków] rozszerzenie katalogu form ochrony zabytków przez wprowadzenie ustaleń ochrony w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w decyzjach o warunkach zabudowy, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Staramy się znaleźć rozwiązanie w sytuacji, w której okazało się, że dobrze nie funkcjonuje dotychczasowa regulacja zakładająca istnienie planów zagospodarowania przestrzennego. Chodziło o to, by znaleźć rozwiązanie, które będzie chroniło nie tylko obiekty wpisane do rejestru zabytków, ale także te, które pozostają w ewidencji zabytków”⁵⁰⁴. Projektodawca chciał zatem zachować spójność systemu ochrony zabytków z innymi regulacjami.

Wyżej chronologicznie przedstawione zmiany przepisów w zakresie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w aspekcie ochrony zabytków, ukazują ich ewolucję. Od zaistnienia rozwiązań wynikających z u.sz.z. w 2003 r. wnioskodawca obowiązkowo musiał uzyskać opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. Użycie wyrażenia

⁵⁰⁴ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 16 lipca 2009 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/KSP-84> (dostęp: 27.12.2025).

„dóbr kultury” wynika z obowiązującej wówczas u.o.d.k., która regulowała także kwestię zabytków i taką nomenklaturę stosowała. W 2008 r. dodano do ustawy przepis, który obliguje organy wydające decyzje do określenia w nich potrzeb wynikających z ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej. Finalnie jeszcze dalej poszła nowelizacja u.o.z.o.z. z 2010 r., która uczyniła z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jedną z form ochrony zabytków oraz zobowiązała organy do ochrony zabytków ujętych w szczególności w rejestrze zabytków i gminnej ewidencji zabytków. Doszło zatem do przejścia od samej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, która nie miała charakteru wiążącego do obowiązkowej ochrony zabytków w decyzjach z równoczesnym nadaniem jej statusu formy ochrony zabytków. Jedynym mankamentem zmian legislacyjnych dokonanych na przestrzeni lat 2003-2010 jest brak ujednolicenia nomenklatury i stosowanie zamiennie wyrażen „dóbr kultury” i „zabytków”. Nie zmienia to jednak faktu, że kierunek zmian legislacyjnych był jednoznaczny i konsekwentnie zmierzał do wzmocnienia ochrony zabytków w procesie realizacji inwestycji drogowych, nadając tej ochronie coraz bardziej sformalizowany i wiążący charakter. Wynikało to między innymi z doświadczeń, które wskazywały na problemy z właściwą ochroną zabytków na etapie postępowań i realizacji inwestycji na podstawie u.sz.z.

Zgodnie bowiem z art. 11d ust. 3 u.sz.z. opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Do odrębnych przepisów należą te z u.o.z.o.z., a zatem w głównej mierze regulacja ta będzie dotyczyła pozwoleń na prace przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków określone w art. 36 u.o.z.o.z. Skoro tak, to pozostaje kwestia zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, które są nienazwaną formą ochrony zabytków określoną w u.p.b. W tym wypadku zwrócić trzeba uwagę na art. 11i ust. 1 u.sz.z., który stanowi, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Z językowej tylko wykładni tego przepisu można by wywieść, że u.sz.z. nie dotyczy uzgodnień dotyczących prac przy zabytkach z gminnej ewidencji zabytków, *ergo* opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków zastępuje tylko pozwolenie w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru zabytków, a nie do tych ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Przechodząc jednak do wykładni funkcjonalnej i systemowej można dojść do innego wniosku. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2-3 u.z.u.o.z.o.z. z 2010 r., do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków - w odniesieniu do zabytków

znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 niniejszej ustawy. Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzję, o której mowa w art. 39 ust. 3 i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do zabytków znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 niniejszej ustawy. Przepisy te oznaczają, że pod pojęciem odrębnych przepisów należy również rozumieć przepis art. 39 u.p.b. W konsekwencji opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków, o jakiej mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f u.sz.z., zastępuje pozwolenie na prowadzenie robót przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków (np. podział nieruchomości stanowiącej zabytek) oraz zastępuje uzgodnienie w stosunku do zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków (względnie w wykazie zabytków do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków). Ustawodawca zrównał w przepisach u.sz.z. dwie różne instytucje procesowe – instytucję pozwolenia wydawanego w formie decyzji administracyjnej oraz instytucję postanowienia wydawanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze współdziałania (uzgodnienie)⁵⁰⁵.

Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie zastąpi jednak pozwolenia na rozbiórkę zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków⁵⁰⁶. Starosta nie może również sam zdecydować o usunięciu takiego zabytku. Wynika to z faktu, że skreślenie z rejestru zabytków jest wyłączną kompetencją ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Podobnie w przypadku zabytku nieruchomego ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Wyłączenia z gminnej ewidencji zabytków może dokonać tylko i wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ściśle określonej procedurze. Starosta nie może w sposób władczy, przy wykorzystaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zdecydować o losie zabytku ujętego w gminnej ewidencji zabytków.

Przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy uzyskać opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków, co zostało powyżej omówione. Nie będzie to jednak wystarczające w przypadku, gdy planowana droga wiązałaby się z potrzebą wycinki drzew na terenie wpisanym do rejestru zabytków. W takim przypadku wnioskodawca będzie również musiał uzyskać uprzednio zgodę od wojewódzkiego konserwatora zabytków na wycinkę drzew (art. 21 ust. 2 u.sz.z.).

⁵⁰⁵ P. Antoniuk, M. Cherka, *Art. 11(d)*, w: P. Antoniuk, M. Cherka, F. Elżanowski (red.), *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44-59.

⁵⁰⁶ A. Żak-Stobiecka, *Udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie urbanistyczno-budowlanym, cz. I, „Nieruchomości”*, 2018, nr 3, s. 4-9.

Starosta, który wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, uwzględnia w niej w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Oznacza to, że starosta musi uwzględnić przynajmniej te dwie kategorie zabytków. Równocześnie przepis ten pozwala uwzględnić inne zabytki nieruchome, ale i ruchome. W tym ostatnim przypadku w grę mogą wchodzić przykładowo zabytkowe przydrożne kapliczki, które będą podlegały ochronie poprzez ich zachowanie. W samej decyzji ustala się ochronę zabytków przykładowo poprzez wskazanie stanowisk archeologicznych i określenie obowiązku prowadzenia nadzoru archeologicznego i uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prace archeologiczne, innym przykładem może być konieczność zachowania przebiegu dróg historycznych w ramach układu urbanistycznego (ruralistycznego), kompensacja przyrodnicza (odtworzenie zieleni), czy zastosowanie specjalnych materiałów wykończeniowych. W praktyce starostowie umieszczają w swoich decyzjach zalecenia z opinii wyrażonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Poza tym starosta musi w swojej decyzji uwzględnić uwarunkowania wskazane w decyzji środowiskowej, jeśli była wymagana⁵⁰⁷. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony zabytków. W konsekwencji może pojawić się konieczność przeniesienia warunków dotyczących ochrony zabytków do decyzji starosty.

Powyższe regulacje wprowadzają jednak na pierwszy rzut oka możliwość zupełnego pominięcia opinii organu wyspecjalizowanego jakim jest wojewódzki konserwator zabytków i orzekania przez organ niewyspecjalizowany w ochronie zabytków, jakim jest starosta. Co więcej starosta może również ustanawiać w swojej decyzji formy ochrony zabytków. Ujawnia się tutaj niespójność systemu, który pomimo prób doregulowania i zapewnienia właściwej ochrony zabytkom, musi jednak ustępować racjom szybkości budowy dróg. Patrycja Antoniak i Maksymilian Cherka wskazują, że w przypadku zakwestionowania przez organ (starostę) stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków, „można mu ewentualnie postawić zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w związku z błędnym wyważeniem

⁵⁰⁷ M. Tetera-Jankowska, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2025, (dostęp: 28.12.2025).

dwóch ważnych interesów publicznych: rozwoju infrastruktury drogowej oraz ochrony zabytków, do której jest zobligowany na mocy art. 4 u.o.z.o.z.”⁵⁰⁸. Pewnym hamulcem przeciwko daleko posuniętej uznaniowości starosty jest wskazywany już art. 18 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z. Gdyby starosta zdecydował się zbagatelizować negatywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków, a we własnej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej posunąłby się do pominięcia ochrony zabytków, to taka decyzja byłaby wydana z rażącym naruszeniem prawa, a sam organ przekroczyłby swoje uprawnienia. Zazwyczaj jednak sytuacje nie będą tak jednoznaczne i w praktyce może okazać się trudne do stwierdzenia, czy starosta wystarczająco chroni zabytki w swoich decyzjach.

Kwestia możliwości realizacji inwestycji przy negatywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków była przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 15 lipca 2025 r. Sąd ten przedstawił dwie tezy, które należy przytoczyć w całości: „1) Z art. 11d ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311 ze zm.) literalnie wynika, że opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Odnosi się to wyłącznie do opinii pozytywnej, w której organ opiniujący akceptuje przedłożony mu kształt inwestycji. Stanowisko przeciwne - akceptujące, że każda opinia, niezależnie od jej kierunku, anuluje obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa, byłaby niespójna z pozostałymi przepisami specustawy, a także pomijałaby przepisy o ochronie zabytków, przepisy o ochronie przyrody. Wypaczałaby także cel specustaw oraz naruszałaby zasady konstytucyjne. 2) Art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy nakazuje zawrzeć w decyzji ZRID warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków. Nie pozwala to organom decydującym w sprawie inwestycji drogowej abstrahować od stanowiska (opinii) konserwatora zabytków, ponieważ pominięcie treści takiej opinii - skutkowałoby postąpieniem wbrew art. 11f ust. 1 pkt 3, który to przepis stanowi o umieszczeniu w decyzji warunków wynikających z potrzeb ochrony zabytków, ochrony przyrody”⁵⁰⁹. Poczynioną wykładnią Sąd przełamał wykładnię językową i odwołał się do wykładni systemowej i funkcjonalnej, przy użyciu których wyinterpretował potrzebę zachowania spójności systemów ochrony różnorodnych wartości. Uzasadnienie Sądu można by uzupełnić także o normy wyrażone w art. 18 ust. 1 oraz

⁵⁰⁸ P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 11(d)*, w: P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski (red.), *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44-59.

⁵⁰⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 lipca 2025 r., II SA/Wr 256/25. Zob. omówienie wyroku: Redakcja, *Negatywna opinia konserwatora nie zastąpi zgody przy ZRID*, „Nieruchomości”, 2025, nr 12, s. 2.

19 ust. 1a u.o.z.o.z., które również nakazują chronić zabytki w decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Takie podejście pozwala wydawać decyzje w sposób szanujący zasady państwa prawa.

5.2. Zadania powierzone z zakresu ochrony zabytków

5.2.1. W ramach porozumienia administracyjnego

Samorządy, a właściwie ich organy wykonawcze, mogą na mocy porozumienia administracyjnego wykonywać zadania powierzone im przez inne organy administracji państwowej. Sytuacja taka istniała także pod rządami poprzednio obowiązującej u.o.d.k.m. Wprawdzie forma przekazania zadań i umiejscowienie w strukturze zmieniały się, to jednak znano możliwość wykonywania zadań na niższym szczeblu⁵¹⁰. W pierwotnym brzmieniu art. 8 ust. 2 u.o.d.k.m. stanowił, że w miastach lub powiatach, na których terenie znajduje się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytki o szczególnej wartości, prezydium wojewódzkiej rady narodowej mogło za zgodą Ministra Kultury i Sztuki na wniosek właściwego prezydium miejskiej lub powiatowej rady narodowej ustanowić miejskiego lub powiatowego konserwatora zabytków. Przepis ten funkcjonował do czasu transformacji ustrojowej, która wymusiła nowelizację przepisu. Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁵¹¹ przepis ten uzyskał brzmienie: wojewódzki konserwator zabytków może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom (związkom międzygminnym i komunalnym) położonym na terenie województwa. W kolejnych latach nadal zmieniano brzmienie i umiejscowienie przepisów pozwalających na powierzenie spraw z zakresu ochrony zabytków samorządom, doprowadzając nawet do cofnięcia takiej możliwości w 1996 r. i przywrócenia jej w 1998 r.⁵¹² W końcowym okresie obowiązywania u.o.d.k. przedmiotową kwestię regulował art. 8 ust. 8, który stanowił, że wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub za jego zgodą, może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa. Przepis ten uzyskał brzmienie na mocy art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 24

⁵¹⁰ J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 48-49.

⁵¹¹ Dz.U. 1990 nr 56 poz. 322.

⁵¹² K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Kraków 2002, s. 123.

lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁵¹³.

Na podstawie między innymi⁵¹⁴ powyższych przepisów funkcjonowali miejscy konserwatorzy zabytków. Przykładem może być miejski konserwator zabytków w Krakowie, Kazimierzu nad Wisłą⁵¹⁵, Toruniu, Zakopanem⁵¹⁶. Wcześniej jeszcze powstały placówki miejskich konserwatorów w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu⁵¹⁷.

Projekt nowej u.o.z.o.z., który pojawił się w 2002 r. również zakładał możliwość powierzenia prowadzenia spraw z zakresu ochrony zabytków samorządom. Rozwiązanie to stanowiło przedmiot dyskusji w trakcie prac komisji sejmowych. Na jednej z nich – 25 września 2002 r. - Jacek Owczarek, Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, wskazał, że „miejscy konserwatorzy zabytków działają u nas od około kilkunastu lat i nie ma żadnych konfliktów. Wynika to z dosyć jasnego podziału kompetencji i tego podziału nie zmienia żadna z propozycji nowych ustaw. Mamy 12 miejskich konserwatorów zabytków i ich działalność jest jasno określona tam, gdzie jest porozumienie przekazujące kompetencje przez wojewodę. W wypadku braku takiego porozumienia miejski konserwator zabytków po prostu wykonuje zadania własne gminy. Są one bardzo duże, gdyż w woj. śląskim mamy konurbację miejską, liczącą około 4 mln mieszkańców. Jest to jeden wielki organizm miejski. Nie praktykujemy przekazywania wszystkich kompetencji, a działanie miejskich konserwatorów zabytków ogranicza się do tego, co najistotniejsze i co zabiera najwięcej czasu, czyli do opiniowania tego, co wynika z zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dzięki temu ludzie nie muszą jeździć do centrum, jakim są Katowice, gdyż wszystko mogą załatwiać w swoich gminach. Myślę, że właśnie tak powinno być i nie będzie to rodzić żadnych konfliktów”⁵¹⁸. Był to głos aprobujący utrzymanie dotychczasowych rozwiązań. W podobnym tonie wypowiadał się Alberto Soldani, Zastępca dyrektora departamentu w Ministerstwie Kultury, który 11 marca 2003 r. na posiedzeniu komisji sejmowej mówił, że „możliwość zawierania porozumień z organami jednostek samorządu terytorialnego poziomu powiatowego,

⁵¹³ Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668.

⁵¹⁴ Konserwatorzy miejscy mogli funkcjonować na podstawie powierzenia zadań przez wojewódzkiego konserwatora albo jako ustanowieni przez tegoż zamiejscowej komórki organizacyjnej.

⁵¹⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001, s. 466.

⁵¹⁶ W. Straus, *Organizacja ochrony zabytków w Polsce*, w: T. Rudkowski (red.), *Zarys problematyki ochrony zabytków. Skrypt dla uczestników kursów Towarzystwa Opieki nad Zabytkami*, Warszawa 1996, s.36; B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 136.

⁵¹⁷ J. Zachwatowicz, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1965, s. 29.

⁵¹⁸ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/KSP-53> (dostęp: 28.12.2025).

bądź gminnego. Tu spektrum spraw jest szersze, jako że w zależności od tego, jakimi służbami dysponują organy samorządowe, treść porozumienia jest szersza, bądź węższa. Ostatnim dobrym przykładem jest ustanowienie konserwatora zabytków miasta stołecznego Warszawy podległego bezpośrednio prezydentowi miasta Warszawy. Oczywiście można mówić, że w pewnym sensie organy administracji rządowej powinny działać w ramach własnych kompetencji, a nie porozumień, ale myślę, że nie jest to takie złe, skoro nawet prof. Kulesza - który początkowo je krytykował - w końcu je zaakceptował. Uważam, że porozumienia takie odgrywają dobrą rolę, szczególnie tam, gdzie można wypełnić luki w brakach kadry, gdzie konserwator nie daje sobie rady z rozpatrywaniem dużej ilości spraw. Przede wszystkim zaś jako pewien pomost w przyszłości do decentralizacji zadań i przekazania zadań do samorządu terytorialnego z poziomu administracji rządowej i wojewódzkiej”⁵¹⁹. Wątpliwości wobec przedmiotowego rozwiązania zostały rozwiane i ustawodawca poparł utrzymanie tych rozwiązań.

W konsekwencji u.o.z.o.z. przewidywała możliwość powierzenia zadań z zakresu ochrony zabytków samorządom. Reguluje to art. 96 ust. 2, który stanowi, że wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom, powiatom, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym, położonym na terenie województwa.

W pierwotnym brzmieniu przepis ten pozwalał powierzać prowadzenie spraw gminom, powiatom oraz związkom gmin i powiatów. Związki gmin, związki powiatów i związki metropolitarne zostały dodane na mocy art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw⁵²⁰. Nowelizacja ta dodała również do art. 96 u.o.z.o.z. ust. 2a i 2b w następującym brzmieniu: Do prowadzenia spraw, o których mowa w ust. 2, gmina, powiat, związek gmin, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitalny ustanawia wyodrębnione stanowisko odpowiednio gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego konserwatora zabytków, powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków. Gminnym (miejskim) konserwatorem zabytków, powiatowym konserwatorem zabytków, powiatowo-gminnym konserwatorem zabytków albo metropolitalnym

⁵¹⁹ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 11 marca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/KSP-80> (dostęp: 28.12.2025).

⁵²⁰ Dz.U. 2017 poz. 1595.

konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia warunki określone w art. 91 ust. 2⁵²¹.

Kolejnym przepisem mającym istotne znaczenie jest art. 96 ust. 4 u.o.z.o.z., który stanowi, że przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się do spraw dotyczących prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych.

Tak ukształtowane przepisy stanowią przepisy zrębowe regulujące powierzenie spraw z zakresu ochrony zabytków samorządom. Należy zauważyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości powierzenia spraw samorządowi województwa. Doprowadziłoby to do sytuacji, w której samorządy niższego szczebla nie mogłyby mieć wówczas powierzonych tych zadań, a co więcej skupiłoby to sporo kompetencji w samorządzie województwa. Przeczyłoby to też zasadzie dekoncentracji zadań na mocy porozumień.

Podstawą powierzenia jest porozumienie administracyjne. Zbigniew Cieślak wskazuje, że istotą porozumienia jest uwarunkowane faktycznie i prawne współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi tworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu⁵²². Z kolei Marek Wierzbowski wskazuje, że porozumienie administracyjne to dwustronna lub wielostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, dokonana przez podmioty wykonujące administrację publiczną, dochodząca do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów⁵²³. Porozumienie będzie formą dekoncentracji zadań administracji publicznej⁵²⁴. Efektywność porozumienia będzie zależała od świadomości organów rządowej administracji terenowej⁵²⁵.

⁵²¹ Ustawodawca w 2015 r. wprowadził nowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w postaci związku powiatowo-gminnego oraz związku metropolitalnego. Ta ostatnia forma została ograniczona tylko do województwa śląskiego na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. 2025 poz. 186). Zob. T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, w: M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 55-72; P. Lisowski, *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2018, s. 420-434; K. Sikora, J. Stelmasiak, *Związek powiatowo-gminny jako nowy model formy współpracy jednostek samorządu lokalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2021, nr 4058, s. 441-452.

⁵²² Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113.

⁵²³ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 288.

⁵²⁴ K. Wąsowski, *Art. 96*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 333.

⁵²⁵ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 200.

Prowadzenie spraw powierza wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyeliminowana zatem została wcześniej obowiązująca możliwość powierzenia kompetencji przy samej tylko zgodzie wojewódzkiego konserwatora zabytków⁵²⁶. W aktualnym stanie prawnym niezbędny jest wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oczywiście wniosek nie pojawia się znikąd. Wcześniej musi dojść do uzgodnień pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zazwyczaj z taką inicjatywą wychodzi wójt, burmistrz, prezydent miasta albo starosta i to te organy rozpoczynają działania. Nie ma jednak przeszkód, żeby działania lobbingowe za takim rozwiązaniem prowadziła rada lub zarząd. Nie ma również przeszkód, żeby działania inicjował sam wojewódzki konserwator zabytków poprzez zwrócenie się do jednostki samorządu terytorialnego o możliwość przejęcia zadań. Jeśli wojewódzki konserwator zabytków i jednostka samorządu terytorialnego dojdą do wstępnej zgody w zakresie porozumienia i spraw, które miałyby to porozumienia obejmować, to rada gminy (albo rada powiatu) musi podjąć uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powierzenie jednostce samorządu terytorialnego niektórych zadań z zakresu ochrony zabytków. Wynika to z art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g., który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 [Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji] oraz art. 12 pkt 8a u.s.p., który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, o których mowa w art. 5 [Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej]. Zazwyczaj do projektu uchwały dołącza się projekt porozumienia, tak aby organ uchwałodawczy miał świadomość zakresu i warunków porozumienia oraz konsekwencji z tego wynikających, w tym konsekwencji finansowych. Wykonanie uchwały powierza się organowi wykonawczemu i to ten organ będzie musiał zawrzeć porozumienie z wojewodą. W wypadku wojewody zastosowanie znajdują regulacje art. 20 ust. 1-3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵²⁷, które stanowią, że wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych

⁵²⁶ R. Golać, *Ustawa o ochronie...*, op. cit., s. 175.

⁵²⁷ Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.

państwowych w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej, o których mowa w ust. 1. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W porozumieniu, o którym mowa w ust. 2, określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań.

Samo porozumienie będzie określało strony porozumienia oraz wskazywało podstawy prawne⁵²⁸. Następnie wymienione zostaną sprawy, które zostają powierzone samorządowi. Wojewoda może powierzyć samorządom w ramach porozumienia prowadzenie tylko niektórych spraw z zakresu swojej właściwości. Zostało to dookreślone poprzez wskazanie, że nie można powierzyć prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych. Oznacza to, że decyzje o wpisaniu do rejestru zabytków, w tym ewentualne wznowienia postępowań albo unieważnienia są wyłączną kompetencją wojewódzkiego konserwatora zabytków. Podobnie jest z prowadzeniem wojewódzkiej ewidencji zabytków. W dalszej kolejności porozumienie zawiera postanowienia dotyczące kontroli wykonywanych zadań, środków finansowych na realizację zadań, czasu trwania porozumienia (zazwyczaj na czas nieokreślony z terminem wypowiedzenia, ale możliwe jest również porozumienie na czas określony⁵²⁹), obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 6 lit. a u.a.n.) oraz określa dzień wejścia w życie.

W doktrynie pojawia się kwestia potrzeby zgody rady/sejmiku na zmianę lub aneksowanie porozumienia. W tym wypadku wszystko będzie zależało od szczegółowości samego porozumienia i uchwały. Jeśli doszło bowiem do zmiany istotnych warunków porozumienia i wymagana będzie jego modyfikacja, to taka zgoda będzie wymagana. W sytuacji jednak jeśli doszło do ogólnego przekazania zadania wskazanego w uchwale, to

⁵²⁸ Należy wskazać, że w analizowanym porozumieniu może występować tylko jeden podmiot, który przejmując zadania do wykonania. Porozumienie przenosi kompetencje, a co za tym idzie w danej sprawie właściwy może być tylko jeden podmiot, a nie wiele podmiotów. Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 191-192.

⁵²⁹ W przypadku braku zawarcia w treści porozumienia możliwości jego wypowiedzenia sądy stoją na stanowisku, że i tak jest ono możliwe, argumentując, że zwiernie porozumień odbywa się na zasadzie dobrowolności, która wynika między innymi z samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zatem dokonując wykładni systemowej przepisów nie sposób zmusić strony porozumienia do jego wykonywania. Por. Uchwała 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., ONSAiWSA 2005 4 poz. 64.

ewentualne doszczegółowienie porozumienia poprzez aneksy nie będzie wymagało zgody rady/sejmiku, która w ogólnej uchwale ujawniła swoją wolę przekazania danego zadania⁵³⁰.

Oczywiście porozumienie może zawierać również inne dodatkowe elementy. Przykładem może być derogacja poprzedniego porozumienia, jeśli zawiera się kolejne. Innym przykładem może być obowiązek akceptacji kandydata na stanowisko konserwatora zabytków w jednostce samorządu terytorialnego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W wyniku zawarcia porozumienia pojawia się jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 lutego 2014 r. „wyodrębniony podmiot, dysponujący własnymi zadaniami i kompetencjami pochodzącymi od wojewódzkiego konserwatora zabytków, przy czym podmiot ten posiada status organu. (...) Ponadto, organem wyższego stopnia w odniesieniu do Miejskiego Konserwatora Zabytków nie jest – jak w przypadku Prezydenta Miasta P. – Samorządowe Kolegium Odwoławcze, lecz minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, co wynika z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy”⁵³¹. Sąd zwrócił uwagę, że w wyniku powierzenia podmiot posiada status organu, choć sam w sobie nie będzie organem⁵³², przy czym nie zmienia się tutaj właściwość instancyjna i organem drugoinstancyjnym będzie – tak jak w przypadku wojewódzkiego konserwatora zabytków – minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

W wyniku powierzenia zadania będzie realizowała jednostka samorządu terytorialnego, a prowadził postępowania administracyjne i wydawał decyzje będzie organ wykonawczy. Organ ten będzie działał odpowiednio przez gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego konserwatora zabytków, powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków, których w literaturze nazywa się samorządowymi⁵³³ konserwatorami zabytków⁵³⁴. Działają oni na podstawie upoważnienia wydawanego przez

⁵³⁰ A. Perz, *Wątpliwości i ryzyka wynikające ze współpracy gmin w ramach instytucji porozumienia międzygminnego*, „Gubernaculum et Administratio”, 2023, nr 1(27), s. 353-354.

⁵³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2014 r., II SA/Po 1065/13.

⁵³² Wiesław Pływaczewski wskazuje, że samorządowi konserwatorzy zabytków nie są zaliczani do organów administracji publicznej ze względu na brak własnych kompetencji do realizacji zadań publicznych – zob. W. Pływaczewski, *Miejski konserwator zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 158. Podobnie: I. Solisz, *Samorządowy konserwator zabytków*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/ (dostęp 29.12.2025).

⁵³³ W literaturze zdarza się również, że zawęża się wielość potencjalnych rozwiązań i omawia się tylko miejskich konserwatorów zabytków, jednak to podejście nie oddaje wielości możliwych rozwiązań – zob. W. Pływaczewski, *Miejski konserwator zabytków...*, op. cit., s. 156-158.

⁵³⁴ Iwona Solisz zwraca uwagę, że przepisu u.o.z.o.z. nie determinują utworzenia stanowiska samorządowego konserwatora zabytków od zawarcia porozumienia. Jednostki samorządu terytorialnego, które nie zawarły porozumienia, mogą nadal tworzyć takie stanowiska dla realizacji zadań własnych z zakresu ochrony zabytków. Wówczas osoba na tym stanowisku nie musi spełniać wymagań jak dla samorządowego konserwatora zabytków

organ wykonawczy jednostki⁵³⁵. Oczywiście jest, że będą zobowiązani do stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych zasad wynikających w szczególności z k.p.a.⁵³⁶

W porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Rozwiązanie to ma zapewnić między innymi odpowiedni poziom wykonywanych zadań. Kontrola w odniesieniu do zadań będzie dokonywana pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, co wynika z art. 3 ust. 2 i art. 28 ust. 3 pkt 2 u.w.a.r.w. Wojewoda nie sprawuje nadzoru nad wykonywaniem zadań, który dawałby mu kompetencje do władczego ingerowania w rozstrzygnięcia samorządowego konserwatora zabytków⁵³⁷.

Samorządowy konserwator zabytków musi spełniać kilka wymagań. Przede wszystkim musi posiadać wyodrębnione stanowisko w strukturze organu. Niedopuszczalne jest ustanowienie samorządowego konserwatora zabytków na część etatu, a w pozostałej części wykonywanie przez niego innych zadań w ramach struktury urzędu⁵³⁸, choć nadal może on wykonywać zadania własne samorządu w zakresie ochrony zabytków. Zazwyczaj samorządowy konserwator zabytków posiada samodzielne stanowisko jako wyodrębnione w strukturze organizacyjnej albo wchodzące w skład wydziałów. W przypadku dużych jednostek miejskich tworzy się wydziały lub biura miejskiego konserwatora zabytków. Samorządowy konserwator zabytków musi spełniać wymagania stawiane wojewódzkim konserwatorom zabytków, określone w art. 91 ust. 2 u.o.z.o.z. 2. Może to być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) posiada przynajmniej tytuł zawodowy magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej 5-letni staż pracy w tym zakresie;
- 3) posiada wiedzę w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Dodanie powyższych

wykonującego zadania powierzone przez wojewodę. I. Solisz, *Samorządowy konserwator zabytków*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/ (dostęp 29.12.2025).

⁵³⁵ K. Sikora, *Zlecenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie porozumienia administracyjnego z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako fundament kształtowania samorządowej ochrony zabytków*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2015, nr 1/2015, s. 239.

⁵³⁶ W. Zawierucha, *Ochrona i opieka nad zabytkami nieruchomymi jako zadanie własne gminy, a prawo do dobrego samorządu*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021, s.175-177.

⁵³⁷ O rozróżnieniu nadzoru i kontroli – zob. M. Jurzyński, *Kontrola a nadzór w administracji publicznej. Rozróżnienie pojęć na przykładzie wybranych kompetencji wojewody*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”. 2023, nr 3, s. 31-45.

⁵³⁸ K. Zalasinska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 242.

wymagań w ramach nowelizacji u.o.z.o.z. w 2017 r. miało na celu przeciwdziałać nadużyciom i zapewnić należyty poziom kompetencyjny i merytoryczny osób piastujących stanowisko samorządowego konserwatora zabytków.

Porozumienia administracyjne będą podlegały kontroli sądowej. Zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lutego 2024 r. „porozumienia zawierane na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obejmują powierzanie zadań administracji rządowej do wykonywania przez samorząd terytorialny. Jest to przykład tzw. porozumień administracyjnych, które mają podwójny charakter. W zakresie kwestii majątkowych dotyczących finansowania przejmowanych zadań, porozumienia te w istocie są umowami podlegającymi kontroli przez sądy powszechne, natomiast w zakresie samych zadań publicznych i wynikających stąd sporów są one rozstrzygane przez sądy administracyjne. Tak zawarte porozumienia podlegają opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ stanowią one o przeniesieniu na rzecz samorządu do wykonywania zadań ustawowo nałożonych na administrację rządową. Zmienia się właściwość organów wykonujących zadania rządowe objęte takimi porozumieniami i w tym zakresie są one zbliżone do aktów prawa miejscowego”⁵³⁹. W przyjętym rozwiązaniu akty porozumienia będą podlegały dualnej kognicji w zależności od przedmiotu sporu. W praktyce jednak sytuacja nie zawsze będzie tak jednoznaczna i mogą pojawić się wątpliwości. W związku z tym zdarza się, że w treści porozumienia zamieszcza się postanowienia uściślające te kwestie.

Z możliwości zawarcia porozumienia administracyjnego skorzystało kilkadziesiąt samorządów terytorialnych. Na dzień 1 stycznia 2026 r. obowiązywały 63 takie porozumienia. Zawarte porozumienia zostały przedstawione w poniższej tabeli⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Wyrok NSA z 27 lutego 2024 r., III OSK 107/23.

⁵⁴⁰ Tabelę przygotowano na podstawie analizy dzienników urzędowych poszczególnych województw oraz: *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, s. 88-89; I. Błaszczyk, *Miejski konserwator zabytków w Poznaniu. Historia i teraźniejszość 1955-2025*, Poznań 2025, s.12; Ż. Gwardzińska, *Porozumienia administracyjne w sprawie delegowania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2021, nr 66, s. 12-17; R. Hirsch, *Zabytki architektury jako sfera działania samorządów terytorialnych – wybrane problemy*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011, s. 97-99. Ponadto w celu zebrania aktualnych danych skorzystano z wniosków o udostępnienie informacji publicznej skierowanych do wszystkich wojewódzkich konserwatorów zabytków. Informacji udzielili wszyscy wojewódzcy konserwatorzy (pismo Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora z 12 stycznia 2026 r. (znak: RP.1331.2.2026), pismo Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ.T.RP.1331.12.2025.KD), pismo Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: KA.1331.3.2025), pismo Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: LWKZ.1331.71.2025), pismo Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 14 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ-O.1331.1.2026.AMM), pismo Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: SP.1331.1.2026), pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ-O.1331.1.2026.AMM), pismo Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora

L.p.	Województwo	Jednostka samorządu terytorialnego	Rok zawarcia obowiązującego porozumienia [w nawiasie rok zawarcia poprzednich porozumień/powierzeń]	Ilość porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie
1	Dolnośląskie	-	-	0
2	Kujawsko-pomorskie	Miasto Bydgoszcz	2012 [2004]	4
		Miasto Chełmno	2012	
		Miasto Grudziądz	2011 [2003]	
		Miasto Toruń	2004	
3	Lubelskie	Miasto Lublin	2012	1
4	Lubuskie	Miasto Gorzów Wielkopolski	2016 [2006, 2004]	7
		Powiat nowosolski	2012	
		Powiat świebodziński	2023	
		Miasto Zielona Góra	2007	
		Powiat zielonogórski	2022 [2005, 2012]	
		Powiat żagański	2022	
		Miasto Żary	2008	
5	Łódzkie	-	-	0
6	Małopolskie	Miasto Kraków	2017 [1952, 2004, 2010]	3
		Gmina Olkusz	2019 [2007]	
		Powiat wielicki	2025 [2024]	
7	Mazowieckie	Miasto Nowy Dwór Mazowiecki	2013	4
		Miasto Płock	2007	
		Miasto Warszawa	2024 [2005]	
		Miasto Żyrardów	2008	
8	Opolskie	Powiat kluczborski	2021 [2004]	3
		Powiat nyski	2018 [2008,2017]	
		Powiat oleski	2018 [2004, 2009, 2017]	
9	Podkarpackie	Miasto Krosno	2012	1
10	Podlaskie	Miasto Białystok	2014	2
		Miasto Suwałki	2025 [2008]	
11	Pomorskie	Miasto Bytów	2011 [2006]	15
		Miasto Chojnice	2011 [2003]	

Zabytków z 9 stycznia 2026 r. (znak: ZN.1331.28.2025.PR), pismo Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: OA-III.1331.3.2025.ISZ), pismo Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: SK.1331.84.2025.NK), pismo Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 16 stycznia 2026 r. (znak: AKO.1331.4.2026.WF), pismo Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: K-RA.1331.205.2025.BGM), pismo Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: FOK.O.1331.59.2025), pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 22 stycznia 2026 r. (znak: IZAR.1331.3.2026.bs), pismo Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 15 stycznia 2026 r. (znak: Po.POK. 1331.576.1.2026), pismo Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 stycznia 2026 r. (znak: OE.1331.93.2025.MK)). W tabeli – na ile to było możliwe - podano między innymi informacje o poprzednio zawartych porozumieniach.

		Miasto Gdynia	2012 [2000, 2003]	
		Powiat kartuski	2011 [2003]	
		Powiat kościerski	2011 [2004]	
		Powiat kwidzyński	2011 [2004]	
		Miasto Malbork	2025 [2002, 2004, 2011]	
		Powiat malborski	2025	
		Powiat nowodworski	2025	
		Miasto i Gmina Pelplin	2021	
		Powiat pucki	2011 [2004]	
		Miasto Sopot	2025 [2004, 2011]	
		Powiat starogardzki	2015	
		Miasto Tczew	2011 [2000, 2003, 2004]	
		Miasto Wejherowo	2011 [2004]	
12	Śląskie	Powiat będziński	2011 [2010]	16
		Miasto Bielsko-Biała	2015 [2013]	
		Miasto Bytom	2004	
		Miasto Chorzów	2009	
		Gmina Czeladź	2008	
		Miasto Gliwice	2007 [2004]	
		Miasto Piekary Śląskie	2006	
		Miasto Pszczyna	2021 [2019]	
		Miasto Racibórz	2004	
		Miasto Ruda Śląska	2004	
		Miasto Siemianowice Śląskie	2004	
		Miasto Świętochłowice	2006	
		Powiat tarnogórski	2009 [2006]	
		Miasto Tychy	2013 [2012]	
		Miasto Zabrze	2004	
		Miasto Żory	2012	
13	Świętokrzyskie	-	-	0
14	Warmińsko-mazurskie	-	-	0
15	Wielkopolskie	Miasto Gniezno	2017 [2005]	5
		Miasto Leszno	2015	
		Miasto Ostrów Wielkopolski	2022 [2005]	
		Miasto Poznań	2003 [1955, 1994, 2000]	
		Powiat poznański (ziemski)	2009	
16	Zachodniopomorskie	Miasto Kołobrzeg	2013	2
		Miasto Szczecin	2012	

Tabela nr 1 – porozumienia administracyjne obowiązujące na dzień 1 stycznia 2026 r.

Powyższe dane ilustrują intensywność zawierania porozumień w poszczególnych województwach. Najwięcej takich porozumień zawarto w województwie pomorskim i śląskim. Poza tym uwidacznia się, że najchętniej takie porozumienia zawierane są z dużymi samorządami, głównie silnymi ośrodkami miejskimi, które dysponują możliwościami organizacyjnymi pozwalającymi wykonywać takie zadania. Na prawidłowość tę zwracał uwagę Kamil Zeidler już w 2007 r. i obserwacja ta nadal pozostaje aktualna⁵⁴¹.

Na przestrzeni obowiązywania u.o.z.o.z. z 2003 r. liczba obowiązujących porozumień wykazuje się stabilnością, choć równie dobrze można sytuację tę nazwać jako stagnację. Dokładne dane zebrano w poniższej tabeli⁵⁴².

L.p.	Województwo	Liczba porozumień w 2011 r.	Liczba porozumień w 2021 r.	Liczba porozumień w 2026 r.
1	Dolnośląskie	3	3	0
2	Kujawsko-pomorskie	5	4	4
3	Lubelskie	0	1	1
4	Lubuskie	7	5	7
5	Łódzkie	0	0	0
6	Małopolskie	3	3	3
7	Mazowieckie	3	4	4
8	Opolskie	4	5	3
9	Podkarpackie	0	1	1
10	Podlaskie	1	2	2
11	Pomorskie	12	12	15
12	Śląskie	14	17	16
13	Świętokrzyskie	0	0	0
14	Warmińsko-mazurskie	2	0	0
15	Wielkopolskie	4	5	5
16	Zachodniopomorskie	2	2	2
	Łącznie	60	64	63

Tabela nr 2 – Liczba porozumień administracyjnych w poszczególnych województwach w latach 2011, 2021 i 2026.

Powyższe dane wskazują na brak postępów w dekoncentracji zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków na rzecz samorządów. Co więcej w niektórych województwach zrezygnowano w ogóle z tej możliwości (Dolny Śląsk, Warmińsko-Mazurskie), a w innych od

⁵⁴¹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 105.

⁵⁴² Do przygotowania tabeli wykorzystano źródła przytoczone w przypisie dotyczącym poprzedniej tabeli oraz: R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków jako wykonawcy zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków. Krótkie podsumowanie eksperymentu*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2023, nr 18, s. 26.

lat nie ma jakichkolwiek doświadczeń w zakresie powierzenia zadań samorządom (Łódzkie, Świętokrzyskie).

Warto uzupełnić obraz wyłaniający się z powyższych danych o informacje dotyczące porozumień, które obowiązywały od czasu wejścia w życie u.o.z.o.z. w 2003 r. do 1 stycznia 2026 r. Zebrane dane obrazuje poniższa tabela⁵⁴³.

L.p.	Województwo	Jednostka samorządu terytorialnego	Lata obowiązywania porozumienia	Uwagi
1	Dolnośląskie	Miasto Wrocław	1955-1996-2001-2003-2011-2023	-
		Gmina Bielawa	2011-2020	-
		Miasto Legnica	1997-2003-2024	-
2	Kujawsko-pomorskie	Miasto Inowrocław	2003-2012	-
3	Lubelskie	-	-	-
4	Lubuskie	Powiat zielonogórski	2012-2012	Obecnie przyjęto nowe porozumienie z 2022 r.
		Miasto Żagań	2010-2022	Zadania przejął powiat żagański
5	Łódzkie	Miasto Łódź	1946-2011-2018	-
6	Małopolskie	Miasto Zakopane	2009-2017-2025	-
7	Mazowieckie	Miasto Podkowa Leśna	2016-2018	-
		Miasto Warszawa	1947-2001-2003-2005-2017	Obecnie przyjęto nowe porozumienie z 2024 r.
8	Opolskie	Powiat kędzierzyńsko-kozielski	2015-2017-2018-2022	-
		Powiat brzeski	2011-2017-2018-2023	-
9	Podkarpackie	-	-	-
10	Podlaskie	Miasto Suwałki	2008-2022	Obecnie przyjęto nowe porozumienie z 2025 r.
11	Pomorskie	Miasto Gdańsk	1955-2011-2015-2019	-
		Miasto Malbork	2011-2022	Obecnie przyjęto nowe porozumienie z 2025 r.
12	Śląskie	Gmina Będzin	2005-2008	-
		Miasto Rybnik	2004-2023-2025	-
13	Świętokrzyskie	-	-	-
14	Warmińsko-mazurskie	Miasto Elbląg	2008-2017	-
		Miasto Olsztyn	2009-2014	-
15	Wielkopolskie	Powiat szamotulski	2014-2016	-
16	Zachodniopomorskie	Miasto Szczecinek	2009-2023	-

Tabela nr 3 – porozumienia administracyjne obowiązujące w latach 2003-2026

⁵⁴³ Do przygotowania tabeli wykorzystano źródła przytoczone w przypisie dotyczącym pierwszej tabeli. Dodatkowo zweryfikowano pojawiające się w literaturze rozbieżne informacje, że samorządowi konserwatorzy zabytków funkcjonowali w Powiecie Głubczyckim, Gminie Namysłów i Gminie Prudnik. Weryfikacji dokonano wykorzystując wnioski o udostępnienie informacji publicznej skierowany do wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie jednostki udzieliły odpowiedzi (pismo Starosty Głubczyckiego z 15 stycznia 2026 r. (znak: OZ.1431.1.2026), pismo Burmistrza Gminy Prudnik z 23 stycznia 2026 r. (znak: Or.1431.2.2026), pismo Burmistrza Namysłowa z 26 stycznia 2026 r. (znak: Or.1431.4.2026.EM)).

Z przedstawionych danych wynika, że na przestrzeni obowiązywania u.o.z.o.z. kilkanaście jednostek samorządu terytorialnego podejmowało się wykonywania zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie porozumienia administracyjnego. Całościowa skala jest zatem bardzo mała. Aktualnie (1 stycznia 2026 r.) obowiązują 63 porozumienia. Licząc jednostki samorządu terytorialnego, które kiedykolwiek wykonywały takie zadania, to łącznie da to liczbę 80 jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce funkcjonuje 314 powiatów i 2479 gmin (302 miejskich, w tym 66 miast na prawach powiatu, 718 miejsko-wiejskich oraz 1459 wiejskich)⁵⁴⁴. Łącznie daje to 2793 gmin i powiatów, z których tylko 80 było albo jest stroną porozumienia administracyjnego. Tym samym jest to tylko 2,86% wszystkich gmin i powiatów w Polsce. Skala ta pokazuje, że rozwiązanie to nie jest powszechnie stosowane. Poza tym na podstawie danych z ostatnich lat można stwierdzić, że sytuacja taka utrzymuje się permanentnie.

5.2.2. W ramach porozumienia komunalnego

Wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego wykonują zadania własne z zakresu ochrony zabytków. Mogą zatem przekazywać te zadania innym jednostkom samorządu w ramach porozumienia komunalnego. Ustawodawca zdecydował, aby przekazywanie zadań było możliwe w ramach jednostek tych samych szczebli albo „w dół”. Znajduje to odzwierciedlenie w ustawach samorządowych. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a u.s.g.). Następnie powiat, który może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (art. 5 ust. 2 u.s.p.). I wreszcie województwo, które może zawierać z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Jerzy Korczak dokonał dystynkcji regulacji poświęconych porozumieniom, nazywając te wskazane wyżej porozumieniami horyzontalnymi. Wyróżnił on również porozumienia wertykalne⁵⁴⁵. W skład tych ostatnich wchodziłyby te zawierane przez gminy w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych – są to porozumienia

⁵⁴⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst> (dostęp 26.01.2026).

⁵⁴⁵ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, nr 6, s. 33-38.

międzygminne (art. 74 ust. 1 u.s.g.). Następnie powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych (art. 73 ust. 1 u.s.p.). W końcu województwo, które może zawierać z innymi województwami porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Można również wyróżnić hybrydowe porozumienia w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego – wówczas stroną porozumienia międzygminnego może być również powiat. Nie wyklucza się również między województwami samorządowymi a powiatami i gminami (art. 8 ust. 2 u.s.w.)⁵⁴⁶.

Podobnie jak w przypadku porozumienia administracyjnego, również porozumienie komunalne wymaga zgody rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa, co w tym ostatnim przypadku wynika z art. 18 pkt 12 u.s.w., który stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego⁵⁴⁷. Do ewentualnej zmiany/aneksowania porozumienia oraz kognicji sądowej zastosowanie znajdą uwagi dotyczące tej czynności poczynione w poprzednim podrozdziale. Wykonanie uchwały w postaci zawarcia porozumienia powierza się organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast sama inicjatywa zawarcia porozumienia może pochodzić od organów jednostek samorządu terytorialnego. Piastuni tychże muszą wcześniej podjąć rozmowy i ustalenia, które następnie uzyskają przewidzianą prawem formę w określonej procedurze.

Powyższe rozwiązania prawne pozwalają samorządowi województwa oraz samorządowi powiatowemu przekazać zadania z zakresu ochrony zabytków w dół w sposób wertykalny oraz na ten sam poziom w sposób horyzontalny. Samorząd gminy może przyjmować te zadania, jak również przekazywać je innym gminom w sposób horyzontalny. W zależności od konstelacji będzie dochodziło do zmiany właściwości rzeczowej jednostki i zmiany właściwości miejscowej.

Podobnie jak w przypadku porozumienia administracyjnego, porozumienie komunalne – jako prawna forma działania administracji - musi składać się z konstytutywnych elementów,

⁵⁴⁶ J. Korczak, *Kilka refleksji nad porozumieniem jako miejscem spotkań organów administracji w wykonywaniu ich zadań publicznych*, w: B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 687.

⁵⁴⁷ Szerzej zob.: K. Sikora, *Local-government Arrangements with Participation of Local Government Units as Compared to Other Forms of Activity in the Sphere of Public Administration*, „*Studia Iuridica Lublinensia*”, 2019, vol. XXVIII, nr 2, s. 85-86.

które pozwolą ustalenie jego treści normatywnej i skutków prawnych. Będą to podobne elementy jak w przypadku porozumienia administracyjnego. W porozumieniu można zawrzeć regulacje dotyczące kontroli wykonania zadania. Także porozumienie zawarte pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego będzie podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 6 lit. b u.a.n.).

Istniejąca możliwość powierzenia zadań innym samorządom jest wykorzystywana głównie w kwestiach gospodarki odpadami, transportu publicznego, pomocy społecznej, zaopatrzenia w wodę, czy dróg publicznych⁵⁴⁸. W literaturze nie ma przykładów porozumień komunalnych dotyczących ochrony zabytków. Wydaje się, że forma ta nie jest praktycznie wcale wykorzystywana.

⁵⁴⁸ E. Bonusiak, *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 113.

6. Zadania samorządu w zakresie ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich

Prawna ochrona zabytków rozwijała się początkowo w krajach zachodnioeuropejskich od XVIII w. Niemniej pierwsze całościowe regulacje pojawiły się dopiero w XIX w. Prym w tworzeniu regulacji wiodły takie państwa jak: Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy i Austria. Były to ówczesnie najważniejsze państwa w Europie, których wpływ dalece wykraczał poza sferę ochrony zabytków. W tym zestawieniu nie wymieniono Rosji, która również była ważnym ówczesnie państwem, ale nie posiadała aktu legislacyjnego, który systemowo regulowałby kwestie ochrony zabytków. W poniższej analizie zdecydowano się bliżej przyjrzeć i porównać samorząd i jego zadania w zakresie ochrony zabytków w obecnych ustawodawstwach Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. Na takim wyborze zaważyły między innymi wskazane przesłanki.

W Wielkiej Brytanii pierwsze nowoczesne regulacje prawne w zakresie ochrony zabytków pojawiły się w 1882 r. Były one pokłosiem prowadzonych dysput przez europejskich myślicieli, w których najważniejszy głos z Wielkiej Brytanii należał do Johna Ruskina (1819-1900)⁵⁴⁹. Czyni to brytyjski system ochrony zabytków najstarszym, co już samo w sobie jest warte do wzięcia pod uwagę. Poza tym brytyjski system prawny opiera się na *common law*, co znacząco odróżnia go od polskiego.

We Francji pierwsza ustawa została przyjęta w 1887 r., a więc niewiele później niż wspomniana brytyjska. Kolejna ustawa pochodziła z 1913 r. Obie przyjmowały podobną systematykę zabytków i stały się inspiracją dla twórców pierwszej polskiej regulacji dotyczącej ochrony zabytków - dekretu Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 31 października 1918 r.⁵⁵⁰ Francja to również kraj, którego przedstawiciele wnieśli niezaprzeczalny wkład w podwaliny myśli konserwatorskiej. Należą do nich przede wszystkim Victor Hugo (1802-1885) oraz Eugène Viollet-le-Duc (1814-1879)⁵⁵¹. Znaczenie ma również fakt, że Francja jest krajem unitarnym, podobnie jak Polska.

⁵⁴⁹ J. Krawczyk, *Nazwać, żeby ocalić. Klasycy myśli konserwatorskiej wobec relikwów przeszłości*, Toruń 2020, s. 73-74.

⁵⁵⁰ D. Staniszewski, *Wpływ obcych ustawodawstw na dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nasi Mistrzowie i Pionierzy jako dziedzictwo niematerialne i materialne*, Kraków 2026, w druku.

⁵⁵¹ P. Kosiewski, J. Krawczyk, *Latarnia pamięci. Od muzeum zabytków narodu do katechizmu konserwatora*, w: P. Kosiewski, J. Krawczyk (red.), *Zabytek i historia. Wokół problemów konserwacji i ochrony zabytków w XIX wieku*, Warszawa 2012, s. 15-20.

Niemcy są państwem federalnym, co samo w sobie sprawia, że system ochrony zabytków i samorząd funkcjonują tam odmiennie niż w Polsce. Niemniej jednak przyjęte rozwiązania prawne w zakresie ochrony zabytków miały duży wpływ na polski dekret z 1918 r. oraz aktualną u.o.z.o.z. z 2003 r. To właśnie niemieckie rozwiązania prawne oparte na rozróżnieniu na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami stanowiły inspirację dla twórców obecnie obowiązującej polskiej ustawy. Poza tym również w obszarze niemieckojęzycznym funkcjonowali myśliciele, którym współczesne konserwatorstwo zawdzięcza bardzo wiele – byli to Georg Dehio (1850-1932) i Alois Riegl (1858-1905)⁵⁵².

Powyższe kwestie zaważyły na wyborze krajów do poniższej analizy. Prezentują one bogate doświadczenia współpracy władz państwowych i samorządowych⁵⁵³. Stanowią one użyteczny materiał porównawczy do polskich rozwiązań w zakresie ochrony zabytków i samorządu terytorialnego.

6.1. Wielka Brytania

Wielka Brytania i jej kultura prawna, z której źródło bierze obecny system prawny, wywodzi się jeszcze z czasów średniowiecznych, a wiele instytucji prawnych wskazuje na starszy rodowód, nawet celtycki⁵⁵⁴. Porządek prawny bazuje na prawie zwyczajowym, nazywanym *common law*, które w swojej istocie opiera się na precedensach i orzeczeniach sądowych. Nie oznacza to jednak, że brytyjskie prawo nie zna prawa stanowionego. Takowe także przynależy do *common law* i było od wieków stanowione przez władzę. W rezultacie jest to model hybrydowy, gdzie obok siebie występują oba elementy. Systematyka tego prawa przypada w głównej mierze na okres XVIII w. i związana jest z epoką oświecenia, promującą racjonalną wizję nauki prawa. Jeszcze w okresie oświecenia próbowano skodyfikować prawo obowiązujące na Wyspach i je uporządkować. Projekt nadania jednolitych kodeksów regulujących poszczególne gałęzie prawa nie został nigdy zrealizowany.

System ten znacząco różni się od polskiego, gdzie nie występuje prawo zwyczajowe w szerszym zakresie, a prawotwórstwo sądów powszechnych ma ograniczone znaczenie. Trudno, aby taki system wytworzył się w Polsce, zważywszy na wielokrotne rwanie państwowości i systemów politycznych na przestrzeni wieków. Dość wspomnieć, że ponad stuletni brak państwowości odcisnął znaczące piętno na kulturze prawnej w postaci braku

⁵⁵² R. Kasperowicz, *Dehio i Riegl, czyli spór o przeszłość i przyszłość zabytków*, w: R. Kasperowicz (red.), *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2012, s. 9-29.

⁵⁵³ B. Krasnowolski, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 349.

⁵⁵⁴ R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2010, s. 128.

wielkich XIX-wiecznych kodyfikacji prawa i pomników prawa. W tych okolicznościach to prawo stanowione odgrywa najważniejszą rolę.

Współczesna Wielka Brytania składa się z czterech krajów, które wchodzi w jej skład. Są to: Anglia, Walia, Szkocja i Irlandia Północna. Ustrój samorządowy ma charakter quasi-federalny⁵⁵⁵, ponieważ w każdym z tych krajów występuje inaczej ukształtowany podział terytorialny, a co za tym idzie inaczej są ukształtowane rozwiązania prawne, w tym zadania poszczególnych szczebli⁵⁵⁶. W Anglii funkcjonują regiony, których jest dziewięć. Z nich najważniejsze i realne znaczenie jako jednostka ma region Londyn (*Greater London*), z wybieranym w wyborach powszechnych burmistrzem i współrządzającym z nim zgromadzeniem (*London Assembly*). Pozostałe z regionów były wykorzystywane do niedawna jako okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Funkcjonują w nich zgromadzenia (*Local authority leaders boards*) oparte na działalności wolontaryjnej i wspierające jednostki samorządu niższych szczebli. W związku z tym trudno przyznać im status jednostki samorządu terytorialnego. Kolejnym szczeblem są hrabstwa, które posiadają radę wybieraną w wyborach powszechnych. Posiada ona kompetencje o charakterze stanowiącym i wykonawczym. Do zadań hrabstwa należy organizacja takich obszarów jak: edukacja, polityka socjalna, infrastruktura drogowa, pożarnictwo, gospodarka odpadami oraz działania planistyczne. Kolejny szczebel tworzą dystrykty, w których funkcjonują rady, a w części z nich dodatkowy organ w postaci burmistrza, którego pozycja ustrojowa zależy od modelu przyjętego w danym dystrykcie. Do zadań dystryktu należą między innymi kwestie budownictwa, prowadzenie polityki mieszkaniowej, odbioru odpadów i tworzenia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Najniższą jednostkę tworzą parafie, gdzie kluczową rolę odgrywa zwoływane przynajmniej raz do roku zgromadzenie. Do zadań parafii należy dbanie o drobną lokalną infrastrukturę, bieżące naprawy, czy lokalny sport. Wskazać również należy, że występują jednostki unitarne – które łączą w sobie kompetencje hrabstw i dystryktów. W 2025 r. funkcjonowało w Anglii 21 hrabstw, 164 dystrykty oraz 62 jednostki unitarne⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ Ze względu na historyczne i polityczne uwarunkowania Szkocja, Irlandia Północna i Walia dążą do coraz większej samodzielności i potrafią uzyskiwać kolejne nowe kompetencje kosztem parlamentu londyńskiego. Proces decentralizacji (dewolucji) coraz mocniej oddziałuje na charakter i ustrój samorządu w Wielkiej Brytanii. Zob. T. Wicciech, *System polityczny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020, s. 53-56.

⁵⁵⁶ T. Wawak, *Samorząd lokalny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, s. 1, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorząd-terytorialny-na-swiecie/samorząd-lokalny-w-zjednoczonym-krolestwie-wielkiej-brytanii-i-irlandii-polnocnej> (dostęp 6.01.2026).

⁵⁵⁷ B. Biga, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, w: S. Mazur (red.), *Sprawne państwo*, Kraków 2015, s. 175; T. Wawak, *Samorząd lokalny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, s. 8 i 12,

W pozostałych krajach wchodzących w skład Wielkiej Brytanii podział wygląda inaczej ze względu na ich wielkość i historyczne uwarunkowania. W Walii występują 22 jednostki podziału terytorialnego. W Szkocji podział administracyjny obejmuje 32 jednostki. W Irlandii Północnej występuje podział na 11 hrabstw⁵⁵⁸.

Wspomnieć również należy o formule współdziałania samorządu w ramach tzw. władz kombinowanych. To model zarządzania wykonywaniem zadań publicznych, który sam w sobie nie jest jednostką samorządu terytorialnego, ale jego stosowanie jest coraz szersze. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w 2009 r. i doregulowane w 2016 r. Polega na współpracy dwóch lub więcej jednostek, które wspólnie realizują zadania, których wykonanie powierza się zazwyczaj wspólnie wybranemu burmistrzowi. Zadania te mogą być transferowane przez władze centralne. Początkowo dotyczyło to zadań gospodarczych i transportu publicznego, ale obecnie rozwiązanie to jest stosowane do różnych innych zadań⁵⁵⁹.

Parlament Wielkiej Brytanii deleguje konkretne zadania jednostkom samorządu terytorialnego. Są to ich zadania własne i brak jest podziału na zadania zlecone i własne⁵⁶⁰. Jednostki do niedawna, aby podejmować działania, musiały mieć każdorazowo wyraźnie to delegowane (wskazane). Obecnie jednak coraz śmielej korzysta się z zasady pomocniczości, która pozwala jednostkom wykonywać zadania z własnej inicjatywy. Organy jednostek mogą na swoim terenie przyjmować akty prawa miejscowego, dla których musi istnieć ustawowe upoważnienie. Następnie akty te podlegają zatwierdzeniu przez odpowiedniego ministra⁵⁶¹. Zadania przekazywane przez parlament i ministrów dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne. Należy odnotować, że wyspiarski system prawny zna również ustawy lokalne (*local acts*), przyznające konkretne prawa i obowiązki dla określonej jednostki lub terenu. Występuje również delegowanie funkcji (*delegation and agency arrangements*) polegające na przekazaniu na podstawie porozumienia części kompetencji z jednej jednostki samorządu na inną jednostkę samorządu.

<https://frdl.org.pl/publikacje/samorząd-terytorialny-na-swiecie/samorząd-lokalny-w-zjednoczonym-krolestwie-wielkiej-brytanii-i-irlandii-północnej> (dostęp 6.01.2026).

⁵⁵⁸ B. Biga, *Samorząd lokalny...*, op. cit., s. 175.

⁵⁵⁹ E. Ganowicz, *Władze kombinowane w Anglii – nowoczesny model zarządzania wykonywaniem zadań publicznych*, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorząd-terytorialny-na-swiecie/władze-kombinowane-w-anglii-nowoczesny-model-zarządzania-wykonywaniem-zadań-publicznych> (dostęp 7.01.2026).

⁵⁶⁰ A. Błaszko, *Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem w Wielkiej Brytanii*, „Finanse Komunalne”, 2019, nr 10, s. 56.

⁵⁶¹ B. Biga, *Samorząd lokalny...*, op. cit., s. 173

Nadzór administracyjny nad samorządem sprawują poszczególni ministrowie, w sposób szczególny minister odpowiedzialny za samorząd terytorialny⁵⁶². Nie ma terenowych organów nadzoru. Kontrolę sądową sprawują sądy powszechne, ponieważ w Wielkiej Brytanii nie ma wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego.

Regulacje dotyczące samorządu terytorialnego tworzy kilka aktów prawnych, z których największe znaczenia ma *Local Government Act*⁵⁶³ z 2000 r. oraz *Localism Act*⁵⁶⁴ z 2011 r. Akt z 2011 r. koncentruje się na kwestiach samorządu terytorialnego oraz na bezpośrednich wyborach niektórych burmistrzów, referendach lokalnych i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczególnie uwagę należy zwrócić na tę ostatnią kwestię. Przepisy pozwalają przyjmować plany dla obszarów sąsiedzkich, które regulują możliwość zabudowy danego terenu.

Przechodząc do kwestii ochrony zabytków trzeba wskazać, że Wielka Brytania jako pierwszy kraj w Europie przyjęła ustawodawstwo chroniące zabytki. Był to *Ancient Monuments Protection Act* z 18 sierpnia 1882 r.⁵⁶⁵ W kolejnych latach przyjmowano kolejne akty i nowelizacje. Obecnie obowiązuje *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act* z 1979 r.⁵⁶⁶ Zharmonizowany z tym aktem jest *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* z 1990 r.⁵⁶⁷ Nie obowiązują one jednak na terenie całego kraju. Wyjątkiem jest Walia, gdzie od 2023 r. obowiązuje *Historic Environment (Wales) Act 2023*⁵⁶⁸. Osobne ustawodawstwo mają również Szkocja i Irlandia Północna. Pomimo różnych aktów prawnych, które regulują ochronę zabytków, to przyjęte rozwiązania charakteryzują się podobieństwem, ponieważ wszystkie mają wspólne korzenie prawne. Dla czytelności dalszego wywodu omawiane będą rozwiązania przyjęte w Anglii.

⁵⁶² A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich – Wielka Brytania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4, s. 226.

⁵⁶³ An Act to make provision with respect to the functions and procedures of local authorities and provision with respect to local authority elections; to make provision with respect to grants and housing benefit in respect of certain welfare services; to amend section 29 of the Children Act 1989; and for connected purposes, 2000 c. 22.

⁵⁶⁴ An Act to make provision about the functions and procedures of local and certain other authorities; to make provision about the functions of the Commission for Local Administration in England; to enable the recovery of financial sanctions imposed by the Court of Justice of the European Union on the United Kingdom from local and public authorities; to make provision about local government finance; to make provision about town and country planning, the Community Infrastructure Levy and the authorisation of nationally significant infrastructure projects; to make provision about social and other housing; to make provision about regeneration in London; and for connected purposes, 2011 c. 20.

⁵⁶⁵ Ancient Monuments Protection Act 1882, 45 & 46 Vict. c. 73.

⁵⁶⁶ Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, 1979 Chapter 46.

⁵⁶⁷ An Act to consolidate certain enactments relating to special controls in respect of buildings and areas of special architectural or historic interest with amendments to give effect to recommendations of the Law Commission, 1990 c. 9.

⁵⁶⁸ Historic Environment (Wales) Act 2023, 2023 asc 3.

Ochrona zabytków oparta jest na Ministerstwie Kultury, Mediów i Sportu, w którym jeden z sekretarzy odpowiada za dziedzictwo, w tym między innymi rejestr zabytków, udzielanie pozwoleń na prace przy zabytkach oraz zajmuje się miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Do wsparcia w wykonywaniu zadań powołana została rządowa agencja *Historic England*, która zajmuje się prowadzeniem i aktualizacją rejestrów, wsparciem merytorycznym dla administracji państwowej i samorządowej, identyfikacją zasobu, realizacją badań nad dziedzictwem oraz udostępnianiem obiektów zabytkowych należących do państwa⁵⁶⁹. Sam rejestr zabytków (*The National Heritage List of England*) obejmuje budynki (*listed buildings*), stanowiska archeologiczne i ruiny (*scheduled monuments*), parki i ogrody (*registered parks and gardens*), historyczne pola bitew (*registered battlefields*) oraz podwodne wraki (*protected wrecks*). Ogólnokrajowa lista zabytków zawiera tylko te obiekty, które przeszły pozytywną weryfikację (wartościowanie) i charakteryzują się cechami przesądzającymi o ich znaczeniu w skali całego kraju. Wprowadzono trzystopniowy system wartościowania obiektów na kategorie I, II* i II. Rejestr obejmuje obecnie 401246 wpisów⁵⁷⁰. Ruchome dziedzictwo kulturowe podlega ochronie na podstawie przepisów o archiwach i bibliotekach. W Anglii nie prowadzi się listy niematerialnego dziedzictwa kulturowego⁵⁷¹.

Na poziomie samorządu władze mają obowiązek chronić zabytki i dziedzictwo. Przejawia się to w kilku zadaniach realizowanych przez różne szczeble. W głównej mierze dotyczą one planowania przestrzennego, wydawaniu pozwoleń budowlanych, tworzeniu lokalnych list dziedzictwa oraz wywłaszczaniu.

Warto zacząć analizę od lokalnych list dziedzictwa (*local heritage list*), które stanowią warunek realizacji jakichkolwiek dalszych zadań dotyczących ochrony zabytków i dziedzictwa. Listy te przygotowują zazwyczaj władze dystryktu albo jednostki unitarnej. Zaleca się jednak, żeby działania te podejmować we współpracy z parafiami i lokalnymi społecznościami w ramach konsultacji społecznych. Ponadto poinformowani o tych działaniach powinni być właściciele obiektów wpisywanych na taką listę. Samorządom pozostawiono dobranie kryteriów, którymi będą się kierować przy opracowywaniu listy, co czyni cały system bardzo

⁵⁶⁹ B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, „Kurier Konserwatorski”, 2011, nr 11, s. 6.

⁵⁷⁰ Designated Assets, Protected Areas and the Built Environment https://historicengland.org.uk/research/heritage-counts/indicator-data/assets/?utm_source=chatgpt.com (dostęp 8.01.2026).

⁵⁷¹ R. Pickard, *Patrimoine culturel*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 1125.

elastycznym. W efekcie całego procesu lokalne listy dziedzictwa zawierają bardzo szeroką listę obiektów. Mogą wskazywać na krajobraz kulturowy, zabytki nieruchome, zabytki małej architektury (lampy, przystanki autobusowe, ławki), czy stanowiska archeologiczne. Lokalne listy dziedzictwa biorą pod uwagę wagę danych obiektów dla społeczności lokalnych. Kryterium to pozwala na wpisanie na listę obiektów, które w polskim systemie prawa ochrony zabytków nie znalazłyby się w gminnej ewidencji zabytków. Przykładem może być poczekalnia autobusowa z lat 50. XX wieku, jako miejsce ważne ze względu na pamięć społeczną i historię społeczną⁵⁷². Samorząd powinien również wdrożyć procedurę rozpatrywania wszelkich sprzeciwów co do włączenia obiektu na lokalną listę dziedzictwa, w tym sprzeciwów właścicieli obiektów. Lista po przyjęciu przez radę powinna być publicznie dostępna w internecie. Lista powinna być zbiorem żywym, dlatego ważne jest, aby ustalić zasady jej cyklicznego przeglądu i aktualizacji⁵⁷³.

Powyższe zasady dotyczące lokalnej listy dziedzictwa mogą wydawać się nieostre. Zważyć jednak trzeba, że system prawny w Wielkiej Brytanii pozostawia możliwość stworzenia szczegółowych rozwiązań i polityk niższym szczeblom, rezerwując parlamentowi uchwalenie ogólnych ram funkcjonowania danego rozwiązania. Tak właśnie jest w tym przypadku. To lokalne społeczności muszą zdecydować o kryteriach i zakresie takiej listy. Dzięki temu proces ten pozwala na wpisywanie na listę obiektów, które – z polskiego punktu widzenia - mogą wydawać się kontrowersyjne.

Lokalne listy dziedzictwa powinny trafić również do Rejestru Środowiska Historycznego (*Historic Environment Records*) prowadzonego przez władze hrabstwa. Są to swoiste repozytoria i bazy danych prowadzone od lat 60. XX w. dotyczące dziedzictwa, które zawierają wszelkie informacje o dziedzictwie, w tym o obiektach nie objętych żadną ochroną. Służą one pomocą przy tworzeniu lokalnych list dziedzictwa oraz pracach planistycznych⁵⁷⁴.

Rozpoznanie dziedzictwa na poziomie lokalnym jest niezbędne dla prowadzenia działań związanych z planowaniem przestrzennym. Poza regulacjami prawnymi zasady zagospodarowania przestrzeni wyznacza dokument o nazwie Krajowe Wytyczne Polityki Przestrzennej (*National Planning Policy Framework*)⁵⁷⁵. Podstawą prowadzenia polityki

⁵⁷² <https://www.somersetheritage.org.uk/record/41566> (dostęp 8.01.2026).

⁵⁷³ *Local Heritage Listing: Identifying and Conserving Local Heritage*, Historic England, 2021, s. 9-19.

⁵⁷⁴ R. Pickard, *Site*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 1460.

⁵⁷⁵ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, December 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> (dostęp 8.01.2026).

przestrzennej jest miejscowy plan (*local plan*) oraz uszczegóławiające je plany sąsiedzkie (*neighbourhood plan*)⁵⁷⁶. Uchwałę o przyjęciu miejscowego planu podejmuje rada dystryktu. Z kolei inicjatywa w sprawie planu sąsiedzkiego należy do poziomu parafii, która przygotowuje taki plan, który następnie poddawany jest pod głosowanie w referendum lokalnym. Plan ten musi być zgodny z miejscowym planem uchwalanym na poziomie dystryktu. W przypadku zatwierdzenia plan podlega głosowaniu w radzie dystryktu⁵⁷⁷.

W miejscowych planach organy planistyczne określają między innymi strefy ochrony konserwatorskiej oraz chronione obiekty na podstawie listy krajowej i lokalnej. Co więcej w miejscowych planach i planach sąsiedzkich można również wskazywać obiekty chronione niezależnie od ich ujęcia w lokalnej liście dziedzictwa. Zgodnie z pkt. 205 *National Planning Policy Framework* lokalne organy planistyczne powinny utrzymywać lub mieć dostęp do rejestru środowiska historycznego. Powinien on zawierać aktualne dane dotyczące środowiska historycznego na ich obszarze i być wykorzystywany do: a) oceny znaczenia zasobów dziedzictwa i ich wkładu w środowisko; oraz b) przewidywania prawdopodobieństwa odkrycia w przyszłości obecnie niezidentyfikowanych zasobów dziedzictwa, w szczególności miejsc o znaczeniu historycznym i archeologicznym.

Wysoko ceniona jest również ochrona krajobrazu na terenach wiejskich. Istniejące rozwiązania mają na celu ochronę i podtrzymanie lokalnej specyfiki krajobrazu połączonej z utrzymaniem tożsamości obszarów wiejskich. Plany miejscowe mają za zadanie utrzymać ten charakter⁵⁷⁸.

Podstawowym instrumentem prawnym umożliwiającym zabudowę terenu oraz zmianę sposobu zagospodarowania jest pozwolenie planistyczne (*planning permission/planning consent*). Wydawane jest przez dystrykty i jednostki unitarne. W ich ramach organem wydającym jest rada⁵⁷⁹. Organem odwoławczym jest minister mieszkalnictwa, społeczności i samorządu lokalnego. W przypadku gdy pozwolenie planistyczne dotyczy zabytku niezbędna

⁵⁷⁶ I. Zachariasz, J. Szlachetko, M. Nowak, *Systemy planowania przestrzennego w wybranych państwach europejskich. Przegląd rozwiązań*, w: *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia - Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa 2022, s. 50.

⁵⁷⁷ T. Zaborowski, *Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec. Cele i instrumentarium planistyczne*, Warszawa 2017, s. 62.

⁵⁷⁸ Ibidem, s. 198; P. Barford, *Wielka Brytania: przeszłość Anglii dla teraźniejszości i przyszłości*, w: Z. Kobyliński (red.), *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, Warszawa 1998, s. 2165-166.

⁵⁷⁹ M. Zajączkowska, *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany”, 2011, nr 3, s. 27; K. Kafka, *Systemy planowania przestrzennego, analiza porównawcza modeli współdziałania uczestników planowania przestrzennego*, „Studia Miejskie”, 2020, t. 40, s. 16-17.

jest konsultacja z rządową agencją *Historic England* albo wcześniejsze uzyskanie pozwolenia z ministerstwa. Wnioski o pozwolenie wraz z załączoną dokumentacją są publikowane w internecie, dzięki czemu zapewniony jest szeroki dostęp do zamierzeń budowlanych.

Władze lokalne są również wyposażone w możliwość wywłaszczenia zabytku znajdującego się w rejestrze zabytków. W przypadku wydania właścicielowi zabytku nakazu wykonania prac (*repair notice*), gdy ten w ciągu wskazanego terminu (minimum 2 miesięcy) nie podjął żadnych prac i czynności mających na celu polepszenie stanu budynku, władze samorządowe (na poziomie dystryktu albo jednostki unitarnej) mogą wszcząć procedurę wywłaszczenia. W tym celu wydają przymusowy nakaz wykupu (*compulsory purchase order*), który następnie musi być zatwierdzony przez ministra odpowiedzialnego za samorząd terytorialny. Wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem, które w wyjątkowych przypadkach może być pomniejszone, jeśli zostanie udowodnione celowe zniszczenie zabytku przez właściciela. Samorząd terytorialny może odstąpić jednak od wywłaszczenia i porozumieć się z właścicielem. W takim przypadku zawierana jest umowa o udostępnienie obiektu, albo – dalej idąca - umowa o zarządzanie obiektem, która określa prawa i obowiązki obu stron. W obu tych sytuacjach jednostka samorządu terytorialnego przejmuje na siebie obowiązek doprowadzenia zabytku do pożądanego stanu⁵⁸⁰.

Większe i zamożniejsze samorządy, aby podołać obowiązkom z zakresu ochrony zabytków i dziedzictwa, powołują swoich konserwatorów (*heritage officer*). Nie ma jednak takiego obowiązku, a rozwiązanie to jest pozostawione woli danego samorządu.

Trzeba również zauważyć zmianę nazewnictwa. Coraz częściej w dokumentach określenie ochrona zabytków/dziedzictwa (*heritage protection*) jest zastępowane określeniem zrównoważone zarządzanie środowiskiem historycznym (*sustainable management of the historic environment*). Sygnalizuje to zmianę podejścia do kwestii dziedzictwa poprzez odejście od ochrony dziedzictwa przed jakimikolwiek zmianami, do postrzegania zmiany jako szansy dla dziedzictwa, oczywiście przy właściwym zarządzaniu. Fakt ten ukazuje dziedzictwo jako proces, a nie statyczny zbiór, co otwiera je na społeczne zapatrywania i zapotrzebowania.

6.2. Francja

Kultura prawna Francji, podobnie jak współczesne instytucje państwa, jest w dużej mierze ukształtowana przez rewolucję francuską z 1789 r. i następujące po niej wydarzenia,

⁵⁸⁰ R. Cooper, *Expropriation*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 677-678.

które pogrzebały stary porządek - *ancien régime*. To wówczas ukształtowano nowy system polityczny, stworzono nowy podział terytorialny kraju, a następnie w epoce napoleońskiej opracowano pierwszy kodeks. W efekcie francuski system prawny jest systemem prawa stanowionego, zwanego *civil law*. Jest to system podobny do polskiego.

Podział administracyjny w zakresie szczebli samorządu terytorialnego jest trzystopniowy. Najniższą jednostką jest gmina (*commune*). W 2025 r. we Francji kontynentalnej było 34875 gmin. Wyższy szczebel tworzą departamenty (*département*), których jest 96 w części europejskiej. Najwyższy szczebel tworzą regiony (*region*), których w części europejskiej jest 13. Na czele każdej z jednostek stoi rada, która jest wybierana w wyborach powszechnych. Rady stanowią władzę uchwałodawczą. Z kolei władza wykonawcza wybierana jest w wyborach pośrednich spośród członków rad. W gminach jest to mer, w departamencie przewodniczący rady departamentalnej, a w regionie przewodniczący rady regionalnej⁵⁸¹. Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie samorządu jest ustawa z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów⁵⁸², która była kilkakrotnie nowelizowana. Zarówno jej przyjęcie, jak i późniejsze zmiany, odbywały się w zgodzie z zasadą decentralizacji.

Do zadań gminy należy utrzymywanie dróg gminnych, organizacja pomocy społecznej, organizacja wyborów, sprawy planowania przestrzennego – w tym wydawanie przez mera pozwoleń na budowę, transportu publicznego, edukacji, działalności gospodarczej, ochrony zdrowia i działalności kulturalnej⁵⁸³. Do zadań departamentu należy organizowanie pomocy społecznej (pomoc socjalna dla rodzin, zakwaterowanie osób z niepełnosprawnościami i starszych), organizowanie transportu szkolnego (poza miastami), zadania związane z transportem publicznym, pomocą gospodarczą dla przedsiębiorstw, oświatą w zakresie szkół średnich, tworzenie planów usuwania odpadów, utrzymanie archiwów i muzeów departamentalnych⁵⁸⁴. Z kolei do zadań regionu należy prowadzenie ogólnej polityki planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego, prowadzenie inwestycji o znaczeniu

⁵⁸¹ L. Zacharko, *Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług publicznych*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 776; Ł. Jakubiak, *System polityczny Republiki Francuskiej*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020, s. 141-143.

⁵⁸² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal officiel de la République française du 3 mars 1982.

⁵⁸³ L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji – kilka refleksji*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 624.

⁵⁸⁴ M. Ofiarska, *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich - Francja*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4, s. 103.

regionalnym, organizowanie archiwów, muzeów, teatrów i szkolnictwa artystycznego na poziomie regionalnym, organizacja szkolnictwa zawodowego, organizacja regionalnego transportu publicznego, tworzenie szkół wyższych oraz ochrona środowiska⁵⁸⁵.

Reformy decentralizacyjne zmieniły relacje państwo – samorząd w aspekcie nadzoru nad samorządem. Do czasu reform obowiązywał system oparty o nadzór administracyjny i finansowy. W miejsce tego systemu wprowadzono sądową kontrolę legalności oraz kontrolę finansową izb obrachunkowych⁵⁸⁶. Reprezentantem rządu w terenie jest mianowany prefekt w każdym z departamentów. Może on być również prefektem regionu.

Reformy decentralizacyjne prowadzone od lat 80. XX wieku znalazły odzwierciedlenie w zmianach zapisów Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. (*Constitution de la République Française*), w której w 2003 r. dokonano zmiany w art. 1 poprzez wskazanie, że organizacja państwa jest zdecentralizowana⁵⁸⁷. Potwierdziło to ostatecznie zdecentralizowany charakter organizacji państwa.

Organizacja ochrony zabytków należy do jednych z najstarszych. Pierwszy inspektor generalny zabytków historycznych Francji objął urząd 29 listopada 1830 r. Tego samego dnia na ziemiach polskich wybuchło powstanie listopadowe⁵⁸⁸. Sam ten fakt pokazuje w jak daleko Francja przoduje w tej sferze. Pierwszy akt prawny regulujący ochroną zabytków został przyjęty w 1887 r. – był to akt o nazwie *Loi pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique*⁵⁸⁹. Kolejna ustawa została przyjęta w 1913 r.⁵⁹⁰ Obecnie obowiązuje Kodeks dziedzictwa z 20 lutego 2004 r. (*Code du patrimoine*)⁵⁹¹. Kodeks składa się z siedmiu ksiąg (*livre*), te dzielą się na tytuły (*titre*), a dalej na rozdziały (*chapitre*). Kodeks wchłonął obowiązujące dotychczas ustawy regulujące kwestie dziedzictwa: ustawę z 31 grudnia 1913 r. o ochronie zabytków; ustawę z 27 września 1941 r. o eksporcie dzieł sztuki; ustawę z 3 stycznia 1979 r. o archiwach; ustawę z 20 czerwca 1992 r. o egzemplarzach

⁵⁸⁵ M. Ofiarska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 106-107.

⁵⁸⁶ L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera...*, op. cit., s. 621.

⁵⁸⁷ *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 273; M. Cornu, *Droit français*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 106.

⁵⁸⁸ M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków”, 1973, nr 103, s. 243.

⁵⁸⁹ *Loi pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique*, Journal officiel. Lois et décrets, 19e année, n°89, 31 mars 1887, p. 1521-1522.

⁵⁹⁰ *Loi sur les monuments historiques promulguée le 31 décembre 1913*, Journal officiel de la République française (p. 129-132).

⁵⁹¹ *Code du patrimoine*, Journal officiel de la République française du 24 février 2004. Pomimo, że kodeks jest kompleksową regulacją to jednak nie obejmuje kwestii niematerialnego dziedzictwa – zob. J. Łukaczyński, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2012, nr 3445, s. 30.

obowiązkowych; ustawę z 17 stycznia 2001 r. o ochronie dziedzictwa archeologicznego; ustawę z 4 stycznia 2002 r. o muzeach Francji⁵⁹². Najistotniejsza z punktu widzenia prowadzonych rozważań będzie księga piąta poświęcona dziedzictwu archeologicznemu oraz księga szósta poświęcona zabytkom i krajobrazowi.

Głównym organem odpowiedzialnym za ochronę zabytków jest minister kultury. W tym celu w ministerstwie wydzielono specjalną jednostkę - Dyрекcję Generalną Dziedzictwa i Architektury (*Direction générale des Patrimoines et de l'Architecture*). Na czele jednostki stoi dyrektor powoływany przez ministra. Na szczeblu regionu minister reprezentowany jest przez dyrekcje regionalne ds. kultury (*Directions régionales des affaires culturelles*) oraz służby departamentalne architektury i dziedzictwa kultury (*Service départemental de l'architecture et du patrimoine*). Dyrekcje regionalne podlegają prefektom⁵⁹³. Rząd posiada własną agencję, która zajmuje się zarządzaniem zabytkami, które są własnością państwa - to Centrum Zabytków Narodowych (*Centre des monuments nationaux*).

Przywołane wyżej ustawodawstwo francuskie w sferze ochrony zabytków dzieli je na zabytki archeologiczne, zabytki ruchome i nieruchome. Te ostatnie obejmowane są ochroną na podstawie ujęcia w rejestrze. Dzieli się na tzw. zabytki klasyfikowane (*classement au titre des monuments historiques*), które uzyskują taki tytuł na podstawie decyzji ministra. Charakteryzują się najwyższym poziomem ochrony. Kolejny poziom tworzą zabytki wpisane na listę ochrony (*inscription au titre des monuments historiques*). Decyzja o objęciu tą formą ochrony jest podejmowana na poziomie prefektury. Tylko te dwie kategorie zabytków podlegają ochronie⁵⁹⁴. Zabytki ujęte są albo w pierwszy rejestrze albo ujęte w liście ochrony. Te pierwsze podlegają silniejszej ochronie⁵⁹⁵. Istnieją również dodatkowe ewidencje, ale nie wiążą się z prawną ochroną ujętych w niej obiektów⁵⁹⁶. Inwentaryzację i badanie zabytków prowadzą samorządy na poziomie regionów⁵⁹⁷.

⁵⁹² A. Dobrzyń, *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków”, 2007, nr 3, s. 79.

⁵⁹³ Ibidem, s. 83.

⁵⁹⁴ M. Drela, *Własność zabytków...*, op. cit., s. 100.

⁵⁹⁵ M. Drela, *Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej*, „Studia Erasmiensia = Wrocławskie Studia Erazmiańskie : zeszyt naukowy studentów, doktorantów i pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego”, 2024, nr XVIII, s. 328.

⁵⁹⁶ B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony...*, op. cit., s. 12.

⁵⁹⁷ A. Sans, *Inventaire*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 883-884; M. Zięba, *Prawna ochrona francuskiego dziedzictwa kulturowego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 214.

W kwestii ochrony krajobrazu należy wskazać, że Kodeks dziedzictwa odsyła w tym zakresie do uregulowań Kodeksu środowiska z 18 września 2000 r. (*Code de l'environnement*)⁵⁹⁸. To jednak nie wszystko. Istotne znaczenie mają przepisy dotyczące planowania przestrzennego. Najważniejszym z nich jest kodeks urbanistyczny z 8 lutego 1973 r. (*Code de l'urbanisme*)⁵⁹⁹, który był wielokrotnie nowelizowany.

Jednostki terenowe biorą udział w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy opracowują lokalny plan zagospodarowania przestrzennego (*plan local d'urbanisme*), który określa zasady zagospodarowania terenu, w tym obejmuje obszary ochrony dziedzictwa architektonicznego, urbanistycznego, krajobrazowego i archeologicznego. Może również objąć ochroną poszczególne budynki. Do planu załącza się listę zabytków objętych ochroną wykazanych w obu publicznych rejestrach oraz te objęte ochroną dodatkowo⁶⁰⁰.

Poważne zmiany w obszarze planowania przestrzennego zostały wprowadzone w 2014 r. Kompetencje gmin w zakresie lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego zostały przekazane samorządom międzygminnym. Samorządy te zastąpiły gminy członkowskie we wszystkich działaniach związanych z planowaniem, chyba że powstała mniejszość blokująca (co najmniej 25% gmin członkowskich, reprezentujących co najmniej 20% ludności). Opracowanie lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga współpracy samorządu międzygminnego z gminami członkowskimi. Te ostatnie są jednak nadal zaangażowane we wdrażanie i modyfikację narzędzi ochrony dziedzictwa kulturowego⁶⁰¹.

Gmina bierze udział w konsultacjach dotyczących wyznaczenia obszarów o szczególnej wartości historycznej, architektonicznej lub krajobrazowej (*sites patrimoniaux remarquables*). Obszary te muszą być ujęte w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego. Gmina sporządza dla nich plan waloryzacji architektury i dziedzictwa (*plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine*), który uzupełnia lokalny plan zagospodarowania

⁵⁹⁸ Code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, Journal officiel de la République française du 21 septembre 2000.

⁵⁹⁹ Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 73-152 du 8 février 1973, publiée au Journal officiel de la République française du 10 février 1973.

⁶⁰⁰ M. Prat, *Interventions des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et de patrimoine*, w: *Patrimoines et coopération décentralisée*, Bordeaux 2019, s. 23-24; I. Cieślak, *Analiza systemu planownia przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, 2010, nr 9/2, s. 11-12.

⁶⁰¹ Cour des comptes, *Les Collectivités Territoriales Face Aux Enjeux De Leur Patrimoine Monumental*, Paris 2025, s. 80. Zmiany te były długo przygotowywane i nie obyło się bez oporu ze strony gmin – zob. A. Geppert, *Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego*, w: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011, s. 32-33.

przestrzennego w zakresie ochrony architektury i dziedzictwa. Rolą organów państwa jest w tym wypadku wsparcie i zapewnienie pomocy lokalnym organom planistycznym. Dla najcenniejszych obszarów staromiejskich przewidziano inne narzędzie planistyczne, które zastępuje lokalne plany – to plan ochrony i waloryzacji wyjątkowych historycznych centrów miast (*plan de sauvegarde et de mise en valeur*), które powstają we współpracy organów państwa i gminy, ale z inicjatywy i wiodącej roli tego pierwszego⁶⁰².

Francuskie ustawodawstwo pozwala gminom wykonywać zadania wspólnie. Podyktowane jest to wielością gmin i ich małymi rozmiarami, stąd nie zawsze są one w stanie poradzić sobie z realizacją wszystkich zadań samodzielnie. Powyższe zadania w zakresie planowania przestrzennego gminy muszą wykonywać wspólnie, ale inne zadania nadal mogą wykonywać samodzielnie⁶⁰³.

Pozwolenia na budowę wydaje mer, ale w kwestii zabytków sklasyfikowanych lub ujętych w liście ochrony zgodę musi wydać również państwowy architekt Francji. Co do zasady nie jest możliwe zabudowanie terenu poza obszarami objętymi lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego. Plan taki jest zatem przesłanką uzyskania pozwolenia na budowę⁶⁰⁴. Przed przystąpieniem do realizacji budowy lub inwestycji, w przypadku istnienia domniemania albo pewności, że prace te będą miały wpływ na dziedzictwo archeologiczne, prefekt regionu dokonuje tzw. prewencyjnej diagnozy archeologicznej (*diagnostic archéologique préventif*), której celem jest zweryfikowanie, czy na danym terenie znajdują się pozostałości archeologiczne i czy wymagają one ochrony lub dalszych badań. Ustanowienie przez władze lokalne diagnostyki archeologicznej jest nowym zadaniem jednostki samorządu, ponieważ wcześniej była to decyzja przynależna do władz państwowych⁶⁰⁵.

Francuskie samorządy mogą również udzielać właścicielom dotacji na prace przy zabytkach. Mogą to czynić wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego. Wynika to z ogólnie przyjętej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (*principe de libre administration des collectivités territoriales*)⁶⁰⁶.

⁶⁰² M. Prat, *Interventions...*, op. cit., s. 23-24; P. Frier, P. Noual, *Droit du patrimoine culturel*, Paryż 2025, s. 259-273.

⁶⁰³ L. Bourjac, J. Cruchon, S. Mauroux, P. Schmit, L. Bascou, *Protection du patrimoine et relations communes-communautés*, Bordeaux 2017, s. 3-4.

⁶⁰⁴ Z. Wysocka, *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, „Mazowsze – Studia Regionalne”, 2011, nr 6, s. 185.

⁶⁰⁵ M. Cornu, *Droit français*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 108; P. Frier, P. Noual, *Droit...*, op. cit., s. 358.

⁶⁰⁶ P. Frier, P. Noual, *Droit...*, op. cit., s. 172.

Przyjęta przez Francję koncepcja ochrony dziedzictwa jako całości odróżnia ją od przyjętej koncepcji w Polsce. Przede wszystkim zdecydowano się na jeden akt prawny, który reguluje kwestię desygnatów dziedzictwa kulturowego. Przyjęcie kodeksu podkreśla rangę i wagę kwestii ochrony dziedzictwa⁶⁰⁷. W Polsce regulacje dotyczące zabytków, muzeów, archiwów, i bibliotek są uregulowane w osobnych ustawach. Poza tym francuski system charakteryzuje się wysokim skomplikowaniem oraz wielopoziomą ochroną zabytków, co upodabnia go do rozwiązań polskich.

6.3. Niemcy

Do czasu zjednoczenia Niemiec w 1871 r. nie istniało jedno państwo niemieckie, ale na obszarze tym funkcjonowało wiele niezależnych królestw, księstw i miast posiadających mniejszą bądź mniejszą niezależność. Z tego powodu zjednoczone państwo przyjęło federacyjną strukturę. Utrzymana ona była również w okresie Republiki Weimarskiej. W okresie III Rzeszy zlikwidowano uprawnienia poszczególnych krajów związkowych, dzięki czemu Niemcy stały się państwem scentralizowanym. Po II wojnie światowej Niemcy zostały podzielone na strefy okupacyjne. W zachodniej części odtworzono podział na landy (kraje) i przyjęto Ustawę Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) – państwo to było federacją. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. ustrój przyjęty w Niemczech Zachodnich stał się ustrojem całego państwa⁶⁰⁸.

Przyjęty przez Niemcy federacyjny ustrój państwa determinuje mnogość rozwiązań w poszczególnych landach. Czyni to niemiecki system złożonym i skomplikowanym. Choć samorząd terytorialny występuje w każdym landzie, to jednak występują spore różnice, które wzmagają się wraz z coraz niższymi szczeblami samorządu terytorialnego⁶⁰⁹.

Niemiecka Ustawa Zasadnicza poświęciła regulacji samorządu terytorialnego art. 28, który wskazuje, że „(1) Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej. W krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu. W wyborach w powiatach i gminach

⁶⁰⁷ A. Kozień, *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, Kraków 2023, s. 267.

⁶⁰⁸ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy w XIX i XX wieku*, w: J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 273-300.

⁶⁰⁹ D. Sieklucki, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020, s. 185.

czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje także osobom posiadającym, zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich, obywatelstwo jednego z krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. W gminach organ wybierany może zostać zastąpiony przez zgromadzenie gminne. (2) Gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw lokalnych w ramach określonych w ustawach. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. Zagwarantowanie samorządności obejmuje także podstawy własnej odpowiedzialności finansowej; do tych podstaw należy przysługujące gminom, mającym prawo do ustalania stawek podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej, źródło podatkowe zależne od ich potencjału gospodarczego. (3) Federacja gwarantuje zgodność porządku konstytucyjnego krajów związkowych z prawami podstawowymi i przepisami ust. 1 i 2⁶¹⁰. Przytoczone przepisy stanowią podstawę do obowiązkowego powoływania samorządu. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano prawo do regulowania spraw określonych w ustawach, co oznacza, że prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem stanowionym przez landy i samorządy.

Niemcy podzielone są na 16 krajów związkowych, z czego 3 to miasta wydzielone (Berlin, Brema i Hamburg). W większości landów organami przedstawicielskimi wybieranymi w wyborach są landtagi⁶¹¹, a organami wykonawczymi są rządy, na których czele stoją premierzy. Odmienne rozwiązania występują w wydzielonych miastach. W Bremie i Hamburgu organy przedstawicielskie to zgromadzenia obywatelskie, a w Berlinie izba deputowanych, które również wybierane są w wyborach powszechnych. Organami wykonawczymi są senaty, składające się z senatorów. Przewodniczący tego organu w Bremie to przewodniczący senatu, a w Berlinie i Hamburgu burmistrz⁶¹². Kraje związkowe muszą wykonywać zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji federalnej.

Landy posiadają sporą samodzielność wynikającą z federacyjnego ustroju, co oznacza, że posiadają władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Każdy land posiada własną konstytucję i możliwość ustawowego regulowania (tzw. ustawodawstwo konkurencyjne)

⁶¹⁰ *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 527-528.

⁶¹¹ W Bawarii występuje druga izba o charakterze doradczym – zob. A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich – Niemcy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4, s. 157.

⁶¹² D. Sieklucki, *System polityczny...*, op. cit., s. 186-187.

materii niezastrzeżonej dla federacji (tzw. ustawodawstwo wyłączne federacji)⁶¹³. Dla tego drugiego ustawodawstwa zastrzeżone są sprawy istotne z punktu widzenia całego państwa, w szczególności sprawy zagraniczne, obrony, monetarne i walutowe. Z kolei dla tego pierwszego można wyróżnić sprawy z zakresu prawa pracy, prawa gospodarczego, cywilnego i karnego. Przedstawiciele landów wchodzi w skład jednej z izb niemieckiego parlamentu – Bundesratu⁶¹⁴.

W większości landów istnieją powiaty. Wyjątkiem są miasta wydzielone (Berlin, Brema i Hamburg). W powiatach władza uchwałodawcza należy do rad wybieranych w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Władza wykonawcza należy do organu monokratycznego – starosty (zwanego też w literaturze landratem) albo do organu kolegialnego – komisji powiatowej, kierowanej przez starostę (landrata)⁶¹⁵. Duże ośrodki miejskie są miastami na prawach powiatu⁶¹⁶. Powiaty realizują zadania dwojakiego rodzaju. Pierwszy rodzaj zadań to te zlecone przez federację i kraj związkowy. Drugi rodzaj zadań to zadania samorządowe. Wszystkie te rodzaje zadań są zadaniami publicznymi. Należą do nich: budowa i utrzymanie dróg, utrzymanie ładu i porządku publicznego, ochrona środowiska, czy gospodarka komunalna i mieszkaniowa⁶¹⁷.

W dalszej kolejności na niższym szczeblu występują gminy. Gminy są zróżnicowane jeśli chodzi o kompetencje i rozwiązania ustrojowe. W większości gmin występują rady wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Funkcje wykonawcze zazwyczaj sprawuje burmistrz⁶¹⁸. Podobnie jak w przypadku powiatów, gminy realizują zadania zlecone i zadania własne. Do zadań gminy należy uchwalanie podatków i opłat lokalnych, kwestie planowania przestrzennego, sprawy szkolnictwa podstawowego, zaopatrzenie w wodę i odbiór

⁶¹³ A. Jackiewicz, *Zasada wertykalnego podziału władzy w państwach złożonych - zarys problematyki*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 154.

⁶¹⁴ D. Sieklucki, *System polityczny...*, op. cit., s. 185-187.

⁶¹⁵ Różnice w pozycji ustrojowej organów powiatu (zwłaszcza wykonawczego) w poszczególnych landach pozwalają wyróżnić trzy modele ustrojów powiatów: południowoniemiecki (silna pozycja starosty), komisji powiatowej (ograniczona rola starosty) oraz dyrektorski. Zob. A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 159-160.

⁶¹⁶ J. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 156-157.

⁶¹⁷ A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 159.

⁶¹⁸ Różnice w pozycji ustrojowej organów gminy (zwłaszcza organu wykonawczego) w poszczególnych landach pozwalają wyróżnić cztery modele ustrojów gmin: magistracki (kolegialny organ wykonawczy pod przewodnictwem burmistrza), burmistrzowski (burmistrz jako monokratyczny organ wykonawczy), północnoniemiecki (burmistrz jako przewodniczący rady, która wybiera dyrektora gminy) oraz południowoniemiecki (rada i burmistrz wybierane w powszechnych i bezpośrednich wyborach), Zob. A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 164-165.

ścieków, zakładanie i utrzymywanie cmentarzy czy ochrony przeciwpożarowej⁶¹⁹. Wymienione zadania są zazwyczaj zadaniami własnymi. Drugą grupę – zadania zlecone – stanowią sprawy meldunkowe, rejestracja aktów stanu cywilnego, wydawanie paszportów, obrona cywilna, nadzór budowlany, czy sprawy opieki zdrowotnej⁶²⁰.

W części landów występują jednak dodatkowe szczeble samorządu. W Bawarii i Nadrenii-Palatynacie występuje okręg jako jednostka ponadpowiatowa. Władze okręgu składają się z wybieranej w wyborach powszechnych i bezpośrednich rady, która ze swojego grona wybiera przewodniczącego, będącego również organem wykonawczym okręgu⁶²¹. Poza tym część landów (Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Nadrenia Północna-Westfalia) wprowadziła rejencje jako jednostki terenowej administracji rządowej (krajowej), które jednak nie są jednostkami samorządu terytorialnego⁶²².

Jednostki samorządu terytorialnego mogą ze sobą współpracować i nawiązywać porozumienia w ramach dobrowolnej współpracy międzygminnej. W dwóch landach istnieje możliwość budowania wspólnot lokalnych na dwóch poziomach – poprzez połączenie wspólnot lokalnych z różnych poziomów (Dolna Saksonia i Nadrenia-Palatynat)⁶²³.

Przechodząc do kwestii zabytków to należy podnieść, że ochrona zabytków pozostaje domeną landów. Pierwsze nowoczesne akty prawne regulujące ochronę zabytków pochodzą z pocz. XX w. W przypadku Prus to ustawa z 2 czerwca 1902 r. przeciw oszpecaniu okolic o wybitnych walorach krajobrazowych⁶²⁴ oraz ustawa z 15 lipca 1907 r. o wybitnych walorach krajobrazowych⁶²⁵. Ustawy te skupiały się na ochronie krajobrazu i zabytków, których wyburzenie prowadziłoby do zeszpecenia okolicy. Kolejne ustawy skupiały się na ochronie zabytków archeologicznych i prowadzeniu wykopalisk. Przez kolejne dziesięciolecia również pozostałe kraje związkowe przyjmowały swoje ustawodawstwo chroniące zabytki. Aktualnie każdy z landów posiada swoją ustawę, która reguluje zachowanie dziedzictwa⁶²⁶. Wyjątkiem jest regulacja dotycząca kwestii wywozu dóbr kultury, restytucji dóbr kultury i wdrożenia

⁶¹⁹ A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 152.

⁶²⁰ Ibidem, s. 166.

⁶²¹ Ibidem, s. 160-161.

⁶²² D. Sieklucki, *System polityczny...*, op. cit., s. 187.

⁶²³ J. Eska-Mikołajewska, *Pozycja i funkcje samorządu lokalnego w wielopoziomowym federalnym systemie Niemiec*, s. 4, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorząd-terytorialny-na-swiecie/pozycja-i-funkcje-samorządu-lokalnego-w-wielopoziomowym-federalnym-systemie-niemiec> (dostęp 1.02.2026).

⁶²⁴ Preußische Gesetzsammlung S. 159.

⁶²⁵ Preußische Gesetzsammlung S. 260.

⁶²⁶ Materiały archiwalne, zbiory muzealne i biblioteczne posiadają osobne ustawy w poszczególnych landach – zob. P. Schmidt, *Niemiecki system ochrony zabytków – zarys regulacji*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 174.

Konwencji haskiej z 1954 r., które reguluje ustawa federalna o ochronie dziedzictwa kulturowego z 31 lipca 2016 r. (*Gesetz zum Schutz von Kulturgut*⁶²⁷).

Niemiecki system ochrony zabytków wypracował jednak mechanizmy koordynacyjne dotyczące pozostałych kwestii z zakresu ochrony zabytków na poziomie federacji. Odpowiada za to Stała Konferencja Ministrów Edukacji i Kultury Krajów Landowych (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder*). Zajmuje się ona ogólnymi kwestiami konserwacji i ochrony dziedzictwa. Dodatkowo funkcjonuje Państwowy Niemiecki Komitet Ochrony Zabytków (*Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz*) skupia on podmioty federalne, rządy poszczególnych landów, organizacje pozarządowe i grupy społeczne zaangażowane w ochronę zabytków. Jego celem jest zachowanie i utrzymanie cennych budynków, poprzez kształtowanie ogólnych ram prawnych (dostosowanie prawa), popularyzację dziedzictwa oraz udzielanie wsparcia projektom ochrony dziedzictwa⁶²⁸. W związku z tym, że ochrona zabytków przynależy do zadań landów, powyższe podmioty nie posiadają władczych kompetencji, a jedynie w sposób miękki mogą oddziaływać na główne kierunki w ochronie zabytków.

Na poziomie landów działa Państwowa Agencja (Urząd) Dziedzictwa Kulturowego (*Landesdenkmalamt*), która podlega władzom landu, a jej kompetencje kształtuje ustawa dotycząca ochrony zabytków przyjęta przez władze landu. Zajmuje się ona ochroną zabytków poprzez uzgadnianie dokumentów planistycznych w ramach planowania przestrzennego i realizacji projektów budowlanych, doradza organom niższego szczebla i właścicielom obiektów zabytkowych, prowadzi działalność edukacyjną i promocyjną. W niektórych landach agencja odpowiada również za prowadzenie rejestru zabytków⁶²⁹.

Zazwyczaj na poziomie powiatów działa odpowiedni urząd dziedzictwa kulturowego, który odpowiada za zabytki administrowane przez rząd federalny lub władze landów. Poza tym w niektórych landach to właśnie na tym poziomie prowadzi się rejestr zabytków⁶³⁰.

Zdarza się, że administracja konserwatorska funkcjonuje na poziomie gmin. Wówczas odpowiada za przyjmowanie wniosków o pozwolenie na prace przy zabytkach, realizuje prace

⁶²⁷ Kulturgutschutzgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914). Ochrona zabytków przed wywozem za granicę została wskazana w niemieckiej Ustawie Zasadniczej jako sfera podlegająca wyłącznemu ustawodawstwu feralnemu – zob. A. Kozień, *Idea wolności jednostki...*, op. cit., s. 244.

⁶²⁸ B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony...*, op. cit., s. 20-21; P. Schmidt, *Niemiecki system ochrony zabytków – zarys regulacji*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 168; D. Davydov, *Federal variety versus harmonisation: Recent monument legislation in Germany*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2021, nr 2(50), s. 192.

⁶²⁹ B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony...*, op. cit., s. 21.

⁶³⁰ Ibidem.

konserwatorskie w terenie, czy jest punktem kontaktowym dla interesantów w zakresie ochrony zabytków⁶³¹.

W każdym landzie prowadzona jest ewidencja/inwentaryzacja zabytków i przyjmuje postać rejestru, inwentarza, czy listy⁶³². Można wyróżnić dwa podejścia. Pierwsze polega na prowadzeniu rejestru, który stanowi podstawę do objęcia wskazanych zabytków ochroną prawną. Taki wpis wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania orzeczenia. Tym samym organy ochrony zabytków muszą wykazać jego wartość zabytkową. Drugie podejście polega na prowadzeniu listy zabytków, która jednak nie pociąga za sobą możliwości władczej ingerencji w prawo własności i dokonywania nadzoru konserwatorskiego. Ma ona charakter deklaracyjny. Wpisowi nie towarzyszy procedura administracyjna, a wymagania ochrony zabytków określone są dopiero w procedurze prowadzącej do uzyskania zgody na prace przy zabytku lub przebudowę. Wówczas organy państwa muszą ustalić zakres ochrony⁶³³. Niemieckie prawodawstwo nie zna klasyfikacji zabytków na te z wyższą ochroną i na te z mniejszą ochroną⁶³⁴.

W niektórych landach ustawodawstwo wymaga od gmin tworzenia planów opieki nad zabytkami. Plany takie zawierają opis aktualnego stanu zasobu zabytkowego oraz cele i zadania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami⁶³⁵.

Właściciele zabytków na wszelkie prace przy zabytkach muszą uzyskiwać pozwolenie władz. Dzieje się to w procedurze wskazanej powyżej w trakcie uzyskiwania pozwolenia na prace budowlane/konserwatorskie albo uprzednio dla zabytków wpisanych do rejestru zabytków⁶³⁶.

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach stoi na stanowisku zapewnienia możliwie mocnej ochrony prawa własności dla posiadaczy zabytków. Trybunał orzekał, że normy prawne ograniczające uprawnienia właściciela w imię dobra

⁶³¹ Ibidem.

⁶³² N. Denhauser, A. Dominicé, *Inventaire*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 875.

⁶³³ B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony...*, op. cit., s. 22.

⁶³⁴ N. Denhauser, *Classement*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 395.

⁶³⁵ P. Dobosz, *Systemy prawne...*, op. cit., s. 169. Autor w omówieniu tematu omyłkowo podaje odesłanie do podstaw prawnych z dolnosaksońskiej ustawy (NDSchG), a winien odesłać do nadreńsko-westfalskiej ustawy (DSchG), ponieważ to przepisy tej ostatniej ustawy omawia.

⁶³⁶ P. Schmidt, *Niemiecki system...*, op. cit., s. 172.

wspólnego są niekonstytucyjne, jeżeli sprawiają, że właściciel nie jest w stanie ani użytkować zabytku z jakimkolwiek zyskiem, ani zbyć go po akceptowalnej cenie, a jego obciążenia finansowe nie są w żaden sposób rekompensowane przez państwo. W rezultacie nie można domagać się utrzymywania nierentownego i niesprzedawalnego zabytku. W praktyce organy ochrony zabytków muszą albo przychylić się do wniosku właściciela (w szczególności zezwolić na rozbiórkę), albo zrównoważyć nadmierne obciążenia poprzez przyznanie dotacji lub przejęcie własności za godziwym odszkodowaniem⁶³⁷.

Niemiecka doktryna konserwatorska, a za nią prawo, rozumie zabytek dość szeroko. Od 1975 r. powszechnie akceptuje się pogląd, że ochroną mogą zostać objęte również obiekty przeciętne, odzwierciedlające styl życia uboższych warstw społecznych⁶³⁸. Realizuje to dyspozycję art. 1 Karty Weneckiej (Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków Architektury i Miejsc Historycznych z 31 maja 1964 r.), który stanowi, że ochroną mogą być objęte „skromniejsze dzieła przeszłości, które wraz z upływem czasu nabrały znaczenia kulturowego”⁶³⁹.

Ochrona zabytków archeologicznych również uzależniona jest od norm ustanowionych przez władze poszczególnych landów. W praktyce działania w zakresie ochrony zabytków archeologicznych będą wykonywały w poszczególnych landach różne szczeble administracji. Dość szerokie uprawnienia mają niższe organy ochrony zabytków w landzie Saksonia oraz Saksonia-Anhalt polegające na obowiązku informowania władz landu na temat znalezisk archeologicznych, tymczasowe ich zabezpieczenie, udzielanie zezwoleń na działania na obszarach chronionych archeologicznie, udzielanie zezwoleń na poszukiwania zabytków⁶⁴⁰. Z kolei landowe organy ochrony zabytków mogą ograniczać użytkowanie nieruchomości, na których znajdują się stanowiska archeologiczne, wytyczać chronione rezerваты i obszary archeologicznie⁶⁴¹. W części landów władze mogą przejmować za odszkodowaniem znaleziska archeologiczne lub nawet stawać się ich właścicielem mocą samego prawa. Niemniej istnieją landy (np. Bawaria), gdzie tzw. przywilej skarbowy nie istnieje i wszelkie znaleziska

⁶³⁷ D. Davydov, *Federal variety...*, op. cit., s. 200.

⁶³⁸ Ibidem, s. 194-195.

⁶³⁹ B. Szmygin, *Międzynarodowe teksty doktrynalne ochrony i konserwacji zabytków*, Lublin-Warszawa 2023, s. 68.

⁶⁴⁰ P. Jagłowski, *Niemcy: system ochrony zabytków archeologicznych*, w: Z. Kobyliński (red.), *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, Warszawa 1998, s. 227-230.

⁶⁴¹ Ibidem, s. 233.

prywatnych osób, dokonane na prywatnym terenie są własnością tychże osób. Kwestia ta ilustruje funkcjonowanie wielu rozwiązań w kwestii nabycia znalezisk archeologicznych⁶⁴².

Od wielu lat funkcjonuje wsparcie finansowe dla właścicieli zabytków, które pochodzi z wszystkich szczebli władzy. Nie inaczej jest w przypadku samorządów, które mogą finansować prace przy zabytkach i udzielać takich dotacji⁶⁴³.

System planowania przestrzennego jest wielopoziomowy. Podstawowym aktem prawnym jest ustawa federalna – Kodeks budowlany (*Baugesetzbuch*)⁶⁴⁴ wraz z rozporządzeniami wykonawczymi, która reguluje ogólne zasady zagospodarowania przestrzeni, ogólną procedurę planistyczną, kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, udział społeczeństwa itd. Kodeks uzupełniają rozporządzenia wykonawcze dotyczące symboli i oznaczeń w planach oraz o przeznaczaniu terenów (np. mieszkaniowe, przemysłowe). Drugą ustawą federalną jest ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*)⁶⁴⁵. Kolejny poziom stanowi planowanie na poziomie landów. Regulują je poszczególne władze landowe. Dotyczy ono głównie ogólnych planów rozwoju landu⁶⁴⁶. Kolejny poziom stanowi planowanie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, przeważnie gmin. Podstawowym narzędziem jest plan ogólny (*Flächennutzungsplan*), który obejmuje teren całej gminy i określa przeznaczenie poszczególnych terenów. Nie jest on wiążący dla obywateli, ale jest wiążący dla organów administracji. Jego wytyczne realizuje plan miejscowy (*Bebauungsplan*), który jest aktem prawa miejscowego, wiąże wszystkie podmioty oraz określa między innymi rodzaj zabudowy, wysokość budynków, linie zabudowy, intensywność zabudowy. Gminy mogą przekazywać swoje kompetencje planistyczne związkowi planistycznemu, co w efekcie spowoduje, że plan będzie wykraczał poza granice administracyjne poszczególnych jednostek⁶⁴⁷. Władztwo planistyczne w gminie sprawuje rada, która uchwała plan miejscowy. Zadanie to jest o tyle ważne, ponieważ co do zasady powstanie nowej zabudowy na terenach bez planu i bez uzbrojenia jest mocno utrudnione. Zapewnia to zachowanie porządku rozwoju przestrzennego, powstawaniu standardów przestrzennych oraz przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy⁶⁴⁸.

⁶⁴² M. Drela, *Własność zabytków...*, op. cit., s. 203-205.

⁶⁴³ J. Pruszyński, *Ochrona prawna zabytków w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992, s. 19; P. Dobosz, *Systemy prawne...*, op. cit., s. 170.

⁶⁴⁴ *Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004* (BGBl. I S. 2414).

⁶⁴⁵ *Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008* (BGBl. I S. 2986).

⁶⁴⁶ Tomasz Zaborowski, *Polityka przestrzenna...*, op. cit., s. 94.

⁶⁴⁷ Ibidem, s. 130-132.

⁶⁴⁸ A. Jędraszko, L. Biegański, *Planowanie przestrzenne w Niemczech – zarys systemu*, w: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011, s. 57-58. Dodatkowo autorzy

Specjalnym narzędziem planistycznym dostępnym gminom jest tzw. uchwała zachowawcza (*Erhaltungssatzung*). Służy ona zachowaniu specyfiki kulturowej obszaru – zarówno na wartościowych krajobrazowo terenach wiejskich i miejskich. W przypadku wprowadzenia uchwały zachowawczej właściciele budynków muszą uzyskiwać zezwolenie władz na zmiany w ich wyglądzie. Podobnie w przypadku budowy nowych budynków. Dodatkowo stosuje się przepisy dotyczące blokady planistycznej⁶⁴⁹. W ostatnich latach coraz mocniej wybrzmiewa konflikt wartości dotyczący ochrony zabytków i krajobrazu *versus* odnawialne źródła energii (panele fotowoltaiczne, elektrownie wiatrowe). Dotychczas wartości związane z dziedzictwem miały pierwszeństwo, ale zaczyna się to zmieniać do tego stopnia, że w najnowszych aktach prawnych na poziomie federalnym określa się, że rozwój energii odnawialnej leży w najwyższym interesie publicznym. Poza tym niektóre ustawodawstwa landowe zawierają normy, które nakazują uwzględnianie interesów ochrony klimatu w odniesieniu do pozwoleń dotyczących prac przy zabytkach. W konsekwencji może to doprowadzić do tego, że ochrona przyrody i klimatu stanie się nad wyraz istotna w przepisach poświęconych ochronie zabytków⁶⁵⁰.

Wskazana wyżej różnorodność rozwiązań w zakresie ochrony zabytków w poszczególnych landach jest jednak zharmonizowana, co do głównych założeń. Warto bliżej przyrzeć się jednemu z systemów ochrony zabytków przyjętym w landzie Dolna Saksonia.

Dolnosaksońska ustawa o ochronie zabytków (*Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz* (NDSchG))⁶⁵¹ pochodzi z 1978 r. i była kilkakrotnie nowelizowana. Ustawa ta jest kontynuatorką wcześniejszych przepisów obowiązujących na terenie Dolnej Saksonii, które miały proveniencję pruską, oldenburską i brunszwicką⁶⁵². Zgodnie z § 2 (1) NDSchG za

ci wskazują również (s. 50), że „uzasadnieniem tego ograniczenia wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości jest historyczne doświadczenie Niemiec, z którego wynikły trzy główne wnioski. Pierwszym z nich jest stwierdzenie, że wolny rynek prowadzi do chaosu przestrzennego, co jest sprzeczne z dobrem społeczeństwa jako całości; temu chaosowi Niemcy zaczęli przeciwstawiać się już w momencie powstania II Rzeszy (1871). Drugim wnioskiem jest fakt, że wolny rynek jest ślepy na zagadnienia społeczne i prowadzi nawet w silnej gospodarce do marginalizacji znacznych grup ludności, co zagraża pokojowi społecznemu, którego utrzymanie jest jednym z naczelných celów państwa i samorządów lokalnych. Wreszcie trzecim wnioskiem jest obserwacja, że raz popełnione błędy w rozwoju przestrzennym są w ogóle nienaprawialne albo też wymagają tak wielkich kosztów (i woli politycznej), że nawet bogate państwa mogą sobie pozwolić na ich naprawianie tylko w wyjątkowych przypadkach”.

⁶⁴⁹ T. Zaborowski, *Polityka przestrzenna...*, op. cit., s. 156-157.

⁶⁵⁰ P. Storm, N. Denhauser, *Paysage*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 1172.

⁶⁵¹ Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 (Nds. GVBl. S. 517 - VORIS 22510 01 00 00 000 -).

⁶⁵² J. Pruszyński, *Ochrona prawna...*, op. cit., s. 79.

ochronę zabytków odpowiedzialny jest kraj, gminy, powiaty i inne jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym odpowiedzialność i zadania z zakresu ochrony zabytków spoczywają na wszystkich szczeblach administracji w landzie.

Najwyższym organem ochrony zabytków jest Minister Nauki i Kultury Dolnej Saksonii w imieniu którego działania podejmuje Krajowy Urząd Ochrony Zabytków. Urząd ten tworzy, wpisuje i prowadzi rejestr zabytków (§ 4 (1) NDSchG). W rejestrze zabytków umieszcza się zabytki nieruchome, ruchome, archeologiczne i geologiczne. Niższe organy ochrony zabytków (gminy, ewentualnie powiaty) otrzymują i przechowują wyciągi z rejestru dla swojego obszaru. Rejestr i wyciągi są dostępne dla każdego. Wpis do rejestru ma charakter deklaratoryjny⁶⁵³. Zadania niższego organu nadzoru budowlanego w sprawach zabytków wykonują gminy, do których należą zadania niższego organu nadzoru budowlanego, a w pozostałych przypadkach powiaty (§ 19 (1) NDSchG). W ustawie istnieje założenie właściwości gminy w kwestii zadań z zakresu ochrony zabytków, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (§ 20 (1) NDSchG). Zadania gminy są zadaniami delegowanymi, a nadzór nad ich wykonywaniem prowadzi najwyższy organ ochrony zabytków, który uznaniowo może zastąpić niższy organ ochrony zabytków. Niższe urzędy ochrony zabytków mogą powoływać społecznych opiekunów zabytków, którzy doradzają i udzielają organom pomocy we wszystkich sprawach związanych z ochroną zabytków. Wnioski na prace przy zabytkach składa się do niższego organu ochrony zabytków (gminy, ewentualnie powiatu) (§ 24 (1) NDSchG). W konsekwencji wnioski takie rozpatruje zazwyczaj gmina przy wsparciu merytorycznym Krajowego Urzędu Ochrony Zabytków. Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest również zobowiązanie właścicieli do oznaczenia zabytków (§ 28 (1) NDSchG). Jednostki samorządu terytorialnego mogą wnioskować o wyłączenie zabytku, które w określonej procedurze będą dokonywać władze landu⁶⁵⁴.

Powyższe zadania jednostek samorządu terytorialnego w Dolnej Saksonii nie wyczerpują listy zadań w zakresie ochrony zabytków. Jak było to już wskazywane w niemieckim systemie planowania przestrzennego główną rolę odgrywa gmina, która opracowuje i uchwała plany miejscowe. Podobnie ma to miejsce w Dolnej Saksonii. Wpływ

⁶⁵³ N. Denhauser, *Inscription*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 862.

⁶⁵⁴ S. Ambros, *Expropriation*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025, s. 672-676.

na plany ma również Krajowy Urząd Ochrony Zabytków, który wspiera gminy w realizacji władztwa planistycznego.

Dolnosaksoński system ochrony zabytków jest zdekoncentrowany. Wprawdzie istnieje domniemanie właściwości gminy w sprawach z zakresu ochrony zabytków, ale silny nadzór ze strony władz landu za pośrednictwem Krajowego Urzędu Ochrony Zabytków sprawia, że kluczowe kierunki polityki ochrony zabytków oraz nadzór nad jej realizacją pozostają w rękach administracji landowej.

Niemiecki system ochrony zabytków jest konsekwencją federalnego systemu ochrony zabytków. Jego cechą charakterystyczną jest to, że zadania z zakresu ochrony zabytków realizują organy, które nie są wyspecjalizowane w tym zakresie. Poza tym zadania te są wykonywane na możliwie najniższym szczeblu, czyli zazwyczaj przez organy samorządu terytorialnego, co czyni ten system szczególnie zróżnicowanym regionalnie oraz silnie powiązanym z lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi i społecznymi⁶⁵⁵.

⁶⁵⁵ P. Dobosz, *Systemy prawne...*, op. cit., s. 170.

7. Problemy, wyzwania i możliwe kierunki ewolucji w zakresie realizacji zadań

Każdy system prawny, nie wyłączając z tego systemu prawa ochrony zabytków, zmienia się pod wpływem wielu czynników. W najłagodniejszej formie zmiany te przybierają postać nowelizacji przepisów prawnych. Obowiązująca od 2003 r. u.o.z.o.z. była wielokrotnie poddawana nowelizacji. Skłoniło to niektórych przedstawicieli doktryny do konstatacji, iż doszło w efekcie do nowelizacyjnego demontażu systemu⁶⁵⁶. Jest to dość kategoryczna ocena, która sugeruje, że system prawa ochrony zabytków pozostaje w kryzysie. Czy w kontekście zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków można podzielić taką ocenę?

Niewątpliwie wpływ ponad dwóch dekad od czasu przyjęcia u.o.z.o.z. spowodował nabrzmienie pewnych problemów oraz powstanie nowych problemów i wyzwań. W obecnym stanie możemy scharakteryzować takie zjawiska na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego.

7.1. Problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań własnych

7.1.1. Samorząd gminny

Najwięcej problemów i wyzwań stoi przed zadaniami wykonywanymi przez gminę. Wynika to z prostego faktu, że to ta jednostka samorządu terytorialnego wykonuje najwięcej zadań z zakresu ochrony zabytków, które generują owe problemy i wyzwania.

W ostatnich latach mocno wybrzmiewają dyskusje toczone wokół gminnej ewidencji zabytków. W wyniku zmian wprowadzonych w 2010 r. stała się ona nienazwaną formą ochrony zabytków, która pociąga za sobą ograniczenia w prawie własności⁶⁵⁷. Równocześnie sama procedura ujęcia zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków jeszcze do niedawna toczyła się poza jakąkolwiek wiedzą właściciela. Wydawać by się mogło, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.⁶⁵⁸ rozwiąże problem, ale w rzeczywistości jego wykonanie nastrocza ustawodawcy nowych problemów, a cała ta sytuacja zmusza jednostki samorządu

⁶⁵⁶ W. Szafrński, *Res extra commercium*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016, s. 127.

⁶⁵⁷ Odmienne zdanie wyraża Katarzyna Zalasieńska, która wskazuje, że ochrona związana z gminną ewidencją zabytków jest niewystarczająca. Na poparcie tej tezy wskazuje, że w latach 2010-2018 organy ochrony zabytków uzgodniły 5269 pozwoleń na rozbiórkę, a odmówiły w 1182 przypadkach. Zob. K. Zalasieńska, Ł. Czwojda, *Ustawa...*, op. cit., s. 64.

⁶⁵⁸ Wyrok TK z 11 maja 2023 r., P 12/18 (Dz.U. 2023 poz. 951).

terytorialnego do przyjęcia postawy wyczekiwania. Nie są to warunki, w których zyskują zabytki jako przedmiot ochrony.

Różnorodne głosy doktryny w kwestii zachowania się w tej sytuacji też nie pomagają podejmować działań w tak ukształtowanym stanie prawnym i faktycznym. Rację wydaje się mieć Hubert Izdebski⁶⁵⁹, który wskazuje, że rozporządzenie z 2019 r., które wprowadziło zmiany w zakresie prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, między innymi gwarantując minimalny udział właściciela w procedurze ujęcia zabytku, idzie za daleko w stosunku do delegacji ustawowej z art.24 ust. 1 u.o.z.o.z. Przypomnieć należy, że delegacja ustawowa upoważniała do określenia przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sposobu prowadzenia gminnej ewidencji zabytków. Tymczasem rozporządzenie z 2019 r. uregulowało również procedurę ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków. W tym stanie rzeczy interwencja ustawodawcy będzie musiała być głębsza i w swoim zakresie objąć przepisy intertemporalne w taki sposób, aby przy możliwie najmniejszym nakładzie sił, dokonać sanacji instytucji gminnej ewidencji zabytków i przy okazji nie wykreować nowych problemów. Rację ma również Paweł Daniel, który wskazuje, że niemożliwe na obecnym etapie jest określenie zasad dokonania powtórnie jeszcze raz czynności ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków⁶⁶⁰. Można jedynie dopowiedzieć, że skoro w gminnej ewidencji zabytków znajdują się zabytki wpisane do rejestru zabytków, a procedurę ich wpisu do rejestru poprzedziło postępowanie administracyjne, to ponowne uzgadnianie z właścicielem ich ujęcia w gminnej ewidencji zabytków jest bezcelowe. Poza tym można również wskazać na stanowisko Huberta Izdebskiego, iż należałoby się również powstrzymać od dokonania kolejnych ujęć zabytków na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z.⁶⁶¹, które wydaje się słuszne i uzasadnione.

O wiele bardziej zdecydowane stanowisko w aspekcie gminnej ewidencji zabytków prezentują między innymi Monika Drela⁶⁶², Tomasz Sienkiewicz⁶⁶³, a także członkowie funkcjonującego niedawno Zespołu ds. koncepcji założeń do projektu ustawy – prawo ochrony zabytków pod przewodnictwem Piotra Dobosza⁶⁶⁴, którzy uważają, że gminna ewidencja

⁶⁵⁹ H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków...*, op. cit., s. 101.

⁶⁶⁰ P. Daniel, *Możliwość weryfikacji...*, op. cit., s. 100.

⁶⁶¹ H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków...*, op. cit., s. 108. Takie stanowisko wydali również samorządowi konserwatorzy zabytków – zob. N. Kozłowska, *Wpis do gminnej ewidencji...*, op. cit., s. 118.

⁶⁶² M. Drela, *Reforma ewidencji...*, op. cit., s. 329.

⁶⁶³ T. Sienkiewicz, *Gminna ewidencja zabytków...*, op. cit., s. 264-265.

⁶⁶⁴ *Raporty zespołów eksperckich zorganizowanych przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków*, red. J. Rulewicz, R. Marcinek, Warszawa-Kraków 2025, s. 32; *Materiały uzupełniające dyskusje przedkongresowe*, red. J. Rulewicz, R. Marcinek, Warszawa-Kraków 2025, s. 32-33.

zabytków powinna wrócić do swojej pierwotnej formy sprzed zmian z 2010 r., to znaczy powinna pozostać tylko i wyłącznie ewidencją, bez żadnych skutków prawnych dla właścicieli ujętych tam zabytków. W tym miejscu należy przypomnieć, że argumentem ustawodawcy, który legł u podstaw wprowadzenia ochrony dla zabytków z gminnej ewidencji zabytków, było niedostateczne pokrycie Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których ustalenie ochrony jest jedną z form ochrony zabytków. Niestety argument ten nadal pozostaje w mocy, gdyż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wciąż nie pokrywają większości terenu kraju, a tym samym sporo zabytków nie jest w żaden sposób chronione. Poza tym likwidacja ochrony zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków będzie stanowiła swoiste ostateczne rozwiązanie kwestii gminnej ewidencji zabytków, co znacząco osłabi ochronę wielu zabytków.

Czy w zaistniałych okolicznościach rzeczywiście jedynym rozsądnym rozwiązaniem jest powrót do stanu przed 2010 r., a więc do stanu, kiedy gminna ewidencja zabytków nie stanowiła ochrony zabytków? Sytuacja od tego czasu mocno się zmieniła i takie proste rozwiązanie może nie być rozsądne.

Przed wszystkim trzeba zauważyć, że zabytki ujęte w gminnych ewidencjach zabytków mogą otrzymywać dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane (art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.). Jednym z niezbędnych załączników do wniosku o udzielenie dotacji jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Usunięcie ochrony i nadzoru konserwatorskiego w konsekwencji spowoduje niemożność udzielania dotacji, a w najlepszym wypadku – chcąc zachować taką możliwość – fakultatywne dopuszczenie w ustawie możliwości występowania przez właścicieli zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków o wydanie pozwolenia do wojewódzkich/samorządowych konserwatorów zabytków. Trzeba zauważyć, że już teraz wiele jednostek samorządu terytorialnego (ale również innych podmiotów) udziela dotacji na prace przy zabytkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków⁶⁶⁵. Powrót do stanu sprzed 2010 r. uniemożliwi dalsze udzielanie dotacji i ograniczy wsparcie finansowe na utrzymanie zasobu zabytkowego. Trudno bowiem, żeby samorządy udzielały dotacji na prace przy zabytkach bez pozwolenia konserwatorskiego. Taka sytuacja stwarzałaby możliwość naruszenia ustawowych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych (zwłaszcza zasady celowości i efektywności), a w konsekwencji nawet odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁶⁶⁵ M. Gwiazdowska, *Znaczenie samorządów w ochronie zabytków. Propozycje zmian*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 15, s. 73.

Zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków są również dostrzegane przez mieszkańców, którzy przykładowo ich renowacje zgłaszają jako propozycję do budżetów obywatelskich⁶⁶⁶.

Przez krótki okres zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków objęte były tak zwaną ulgą na zabytki z gminnej ewidencji zabytków (art. 26 hb u.p.d.o.f.). Ulga ta polegała na możliwości odliczenia od podstawy obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych w roku podatkowym na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z gminnej ewidencji zabytków. Aktualnie ulga przysługuje tylko na zabytki wpisane do rejestru zabytków. Wprowadzenie ulg stanowi realizację postulatu od lat podnoszonego przez środowiska konserwatorskie oraz właścicieli zabytków. Wprawdzie ulga na zabytki z gminnej ewidencji zabytków już nie obowiązuje, ale nic nie stoi na przeszkodzie, żeby w przyszłości wprowadzić ją ponownie.

Trzeba też przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym nie wszystkie prace przy zabytkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków wymagają uzgodnienia konserwatorskiego, ponieważ na prace na które nie jest wymagane pozwolenie na budowę takiego uzgodnienia nie będzie⁶⁶⁷. Skutkiem jest możliwość wymiany stolarki okiennej, czy ocieplenia budynku bez właściwego nadzoru konserwatorskiego. Całkowite zdjęcie ochrony z takich zabytków spowoduje jeszcze dalej idący uszczerbek w zasobie zabytkowym. Dość wspomnieć o konsekwencjach liberalizacji u.o.p. w 2017 r. w zakresie przepisów dotyczących pozwoleń na wycinkę drzew (tzw. *lex Szyszko*). Liberalizacja przepisów w zakresie zabytków z gminnej ewidencji zabytków przyniesie podobne straty w zasobach, które z istoty są nieodnawialne⁶⁶⁸.

Wreszcie nie można zapomnieć, że wprowadzenie gminnej ewidencji zabytków i jej prowadzenie wiązało się i wiąże się z wysiłkiem włożonym w realizację tego zadania po stronie jednostek samorządu terytorialnego i wojewódzkich konserwatorów zabytków. Urzędnicy odpowiedzialni za to zadanie włożyli sporo wysiłku w tworzenie ewidencji i trudno teraz uznać tę pracę za zbyteczną.

Rozwiązaniem może być doprowadzenie do klasyfikacji zasobu zabytkowego, o co postulowali niedawno członkowie Zespołu ds. współczesnych doktryn i pryncypiów

⁶⁶⁶ A. Trachta, *Udział organów samorządu...*, s. 137.

⁶⁶⁷ W literaturze zasygnalizowano istnienie pomysłu, aby to samorządy uzgadniały działania przy zabytkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Niestety pomysł ten nie został rozwinięty, dlatego trudno się do niego odnieść. Zob. K. Pałubska, *Diagnoza krajowej polityki konserwatorskiej*, w: J. Marcinek (red.), *20 lat Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Warszawa 2023, s. 76.

⁶⁶⁸ Podobne stanowisko zaprezentował Zespół ds. współczesnych uwarunkowań działalności urzędów konserwatorskich pod przewodnictwem Dariusza Kopciowskiego, obradujący przed III Kongresem Konserwatorów Polskich w 2025 r. – zob. *Raporty zespołów eksperckich...*, op. cit., s. 55.

konserwatorskich pod przewodnictwem Bogusława Szmygina. Wskazali oni, że zabytki nieruchome mogłyby być sklasyfikowane trzystopniowo: 1) gminna ewidencja zabytków, 2) rejestr zabytków, 3) pomniki historii (w tym dobra wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO)⁶⁶⁹. Takie rozwiązanie zapobiegłoby dublowaniu ujmowania zabytków na dwóch listach jak ma to miejsce obecnie, gdzie zabytki wpisane do rejestru widnieją również w gminnej ewidencji zabytków. Byłaby to zmiana porządkująca i gradacyjna dla zasobu zabytkowego⁶⁷⁰. Podobne rozwiązania obowiązują obecnie w Wielkiej Brytanii i Francji. Jednocześnie należałoby uporządkować gminne ewidencje zabytków, które niejednokrotnie zawierają obiekty, które nie powinny się w niej znaleźć albo obiekty, które już nie istnieją. Wszystkie takie obiekty mogłyby trafić – na wzór Wielkiej Brytanii – do rejestru środowiska historycznego. Zresztą obecnie mimowolnie coś takiego ma miejsce, ponieważ do internetowych baz danych (www.zabytek.pl/pl/mapa) trafiły karty zabytków, które już nie istnieją. Jednakże postulowane uporządkowanie zasobu zabytkowego wymagałoby określenia jasnych zasad klasyfikacji poszczególnych obiektów, z czym obecnie nadal jest problem.

Wracając jeszcze do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r. podkreślić należy, że wyrok ten nie unieważnił istniejących gminnych ewidencji zabytków. Przyjęte przez gminy ewidencje nadal obowiązują, chyba, że o bezskuteczności ujęcia danego zabytku orzeknie prawomocnie sąd. Dopóki tak się nie stanie zabytek taki objęty jest ochroną. Skuteczność ochrony zależy też między innymi od szerokiej dostępności informacji o zabytkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Z tym jest duży problem, o czym można się przekonać przeglądając biuletyny informacji publicznej poszczególnych gmin w poszukiwaniu gminnej ewidencji zabytków. Niezbędne jest zatem poprawienie dostępu do informacji oraz digitalizacja kart ewidencyjnych i powszechne udostępnienie ich w internetowych biuletynach informacji publicznej (bez danych wrażliwych). Pojawiają się już pojedyncze gminy, które właśnie taki standard przyjęły⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ *Raporty zespołów eksperckich...*, op. cit., s. 38. Zmiana ta doprowadziłaby do tego, że gminna ewidencja zabytków zostałaby oficjalnie uznana za formę ochrony zabytków.

⁶⁷⁰ Klasyfikacja zabytków w polskim systemie prawnym funkcjonowała w latach 1961-1973. Zob. R. Sepioł, *Dlaczego i jak chronić dziedzictwo kulturowe – analiza teoretyczno-filozoficzna założeń prawodawstwa w zakresie ochrony dziedzictwa*, w: M. Świdrak, M. Wiśniewski (red.), *Akademia dziedzictwa 2014–2020. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, Kraków 2023, s. 452.

⁶⁷¹ A. Karolczuk, *Realizacja projektu architektoniczno-budowlanego a zalecenia konserwatorskie w odniesieniu do obiektu wpisanego do gminnej ewidencji zabytków*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozieln, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 276.

Jednym z głównym zadań samorządu gminnego jest zapewnienie ładu przestrzennego, który gmina może urzeczywistnić korzystając z przysługującego jej władztwa planistycznego. Realizacji tego zadania służą między innymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W planach tych można ustalić ochronę zabytku i tym samym ograniczyć prawo własności ze względu na wyżej stawiany interes społeczny, wynikający z potrzeby zachowania zabytków⁶⁷².

Nadal jednak pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest niewystarczające i wynosi niewiele ponad 30% powierzchni kraju⁶⁷³. W efekcie wiele nadziei pokładanych w planach nie zostało spełnionych, gdyż między innymi ich fakultatywność sprawia, że gminy nie są chętne do ich przyjmowania⁶⁷⁴. Również w kwestii wykorzystania tego narzędzia do ochrony zabytków pojawiają się różne oceny.

Bogusław Szmygin i Ewa Banak wskazują na niedostateczną weryfikację środowiska kulturowego w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej na etapie procedury planistycznej dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.)⁶⁷⁵. W ramach tej procedury przygotowywana jest prognoza oddziaływania na środowisko, która określa, analizuje i ocenia oddziaływanie zamierzenia planistycznego między innymi na krajobraz, zabytki i dobra materialne (art. 51 ust. 2 pkt 2 u.u.i.ś.). Są to komponenty środowiska kulturowego. Autorzy ci wskazują, że prognozy przygotowują zazwyczaj osoby zajmujące się zawodowo ochroną środowiska, stąd brak im wystarczającego przygotowania do oceny wpływu projektowanego planu na środowisko kulturowe. Na domiar złego zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko jest uzgadniany z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym (art.

⁶⁷² K. Zeidler, *Wolność zabudowy a prawo ochrony zabytków w ujęciu teoretyczno- i dogmatycznoprawnym*, w: K. Zeidler (red.), *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017, s. 246. Zob. również J. Parchomiuk, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2017, nr 3, s. 63-89.

⁶⁷³ B. Gulski, W. Gorzym-Wilkowski, *Spatial Planning as a Public Management Tool in Poland: Premises and Reality*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Sectio H”, 2022, v. 56, nr 4, s. 54.

⁶⁷⁴ W. Lis, *Miejscowy plan zagospodarowania...*, op. cit., s. 69. W wypadku zabytków archeologicznych zwracał na to uwagę Maciej Trzciniński i Zbigniew Kobyliński – zob. M. Trzciniński, *Prawna ochrona zabytków archeologicznych*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010, s. 223; Z. Kobyliński, *Współczesne problemy prawnej ochrony dziedzictwa archeologicznego w Polsce*, w: W. Szafranski, K. Zalasinska (red.), *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. III, Poznań 2009, s. 156.

⁶⁷⁵ B. Szmygin, E. Banak, *Prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe – brakujący element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 305-309. Podobne stanowisko przedstawia Łukasz Woźniak – zob. idem, *Istota i zakres ustaleń ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015, s. 328.

53 u.u.i.ś.). Organy te nie są wyspecjalizowane w ochronie zabytków, dlatego ich uzgodnienie w tym zakresie w praktyce jest iluzoryczne. Wojewódzki konserwator zabytków nie posiadając w swoich kompetencjach sprawy uzgadniania prognozy oddziaływania na środowisko, nie może włączyć się w ten proces. Autorzy ci postulują włączenie wojewódzkich konserwatorów zabytków w tę procedurę⁶⁷⁶. Stanowisko to należy uznać za słuszne. Zazwyczaj w prognozach oddziaływania na środowisko kwestie kulturowe są ograniczane do wymienienia występujących na przedmiotowym terenie form ochrony zabytków. Bywa, że pomija się zabytki ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Ewentualne niewiążące stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków jest przedstawiane jako konsekwencja uwag (ewentualnie protestów) zgłaszanych przez społeczeństwo lub na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Sytuacja ta pokazuje, że normy z zakresu ochrony zabytków ustępują normom z zakresu ochrony środowiska.

Inne stanowisko w przedmiocie norm prawnych dotyczących ochrony zabytków i planowania przestrzennego przedstawia Tomasz Bąkowski. Wskazuje on na zbyt szerokie kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które dokonywane są w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 17 pkt 6 lit b tiret ósme u.p.z.p.). Konfrontuje tę kompetencję z kompetencją do uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy, które to wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.). Autor ten postuluje potrzebę precyzyjnego określenia granic kompetencyjnych wojewódzkiego konserwatora zabytków⁶⁷⁷.

Janusz Sługocki wskazuje na problemy właścicieli zabytków nieruchomych, które sąsiadują z gruntami objętymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku negatywnego oddziaływania terenów objętych planem na zabytek, właściciele ci mają problem z wykazaniem interesu prawnego w zaskarżaniu takich planów⁶⁷⁸. Choć w przywoływanej przez tego autora sprawie powoływano się na interes prawny wywodzony z art. 140 i 144 k.c. to WSA w Gliwicach uznał interes ten za niewystarczający⁶⁷⁹. Wydaje się jednak, że w przedmiotowej sprawie skarżący niedostatecznie wykazali interes prawny.

⁶⁷⁶ B. Szmygin, E. Banak, *Prognoza oddziaływania na środowisko...*, op. cit., s. 309.

⁶⁷⁷ T. Bąkowski, *Udział wojewódzkiego konserwatora...*, op. cit., s. 290-292.

⁶⁷⁸ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op.cit., s. 306-307.

⁶⁷⁹ Postanowienie WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2016 r., II SA/Gl 280/16.

W przypadku gdy ze skargą na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego występuje właściciel terenu sąsiedniego, wykazanie interesu prawnego jest wymagające i należy dołożyć szczególnej staranności w jego wykazaniu. Użytecznym przykładem może być oddziaływanie ze względu na zacienienie. W doktrynie zacienienie stanowi negatywne oddziaływanie, co stanowi naruszenie interesu prawnego i w konsekwencji jest podstawą do merytorycznego rozpatrzenia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁶⁸⁰.

Powyższe rozważania ilustrują wyzwania i problemy w ochronie zabytków w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Choć trzeba przyznać, że aktualne rozwiązania prawne idą dalej niż pierwotnie planowano⁶⁸¹ i można powiedzieć, że występowanie zabytków ogranicza władztwo planistyczne gminy, to jednak narzędzie to powinno być wykorzystywane w o wiele szerszym zakresie i gminy nie powinny stronić od uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na to jak ważna jest kwestia właściwego zarządzania przestrzenią wskazywał Jan Pruszyński, który pisał: „pierwszym krokiem do zniszczenia obiektu zabytkowego jest zawsze dewastacja jego otoczenia”⁶⁸². Właściwe korzystanie z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może być jednym z narzędzi przeciwdziałających dewastacji otoczenia. Samą zaś aksjologię planowania przestrzennego dobrze ujęła Karolina Ogrodnik, która wskazała, że „planowanie przestrzenne to nie tylko gospodarowanie obecnym otoczeniem, ale też efektywne łączenie trzech wymiarów: spuścizny poprzednich użytkowników przestrzeni, zróżnicowanych potrzeb współczesnego społeczeństwa, a także dobra przyszłych pokoleń”⁶⁸³.

Pewnym remedium na problemy z przestrzenią mają być plany ogólne gmin. Mają one między innymi ograniczyć rozlewanie się zabudowy i w ten sposób powstrzymać nieracjonalne gospodarowanie przestrzenią i zasobami. Jednak w zakresie ochrony zabytków to narzędzie planistyczne poddawane jest krytyce jako niewystarczające. Przypomnieć należy, że w planie ogólnym nie będą wyznaczane dodatkowe zabytki nieruchome (poza tymi objętymi formami ochrony zabytków i ewidencją), czy strefy ochronne, które mogą być wyznaczane tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W planie ogólnym nie znajdzie się również ochrona widoku i otoczenia zabytku oraz ochrona krajobrazu kulturowego. Dodatkowo mocno zawężono kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie

⁶⁸⁰ J. Terlega, Tomasz Olejnik, *Naruszenie interesu prawnego jako przesłanka zaskarżenia aktów planistycznych gmin*, „Forum Prawnicze”, 2018, nr 45, s. 69.

⁶⁸¹ M. Konopka, *Prawo i organizacja...*, op. cit., s. 29.

⁶⁸² J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 23.

⁶⁸³ K. Ogrodnik, *Ochrona dziedzictwa kulturowego...*, op. cit., s. 13.

współdziałania przy powstawaniu planu⁶⁸⁴. Jednak zaletą planu ogólnego jest to, że w przeciwieństwie do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest on aktem prawa miejscowego i wydawane decyzje o warunkach zabudowy będą musiały być z nim zgodne. Być może rozwiązanie to chociaż pośrednio wpłynie na poprawę krajobrazu kulturowego i zabytków.

Obecnie decyzja o warunkach zabudowy jest jedną z form ochrony zabytków w przypadku ustalenia w niej ochrony zabytku. Dodatkowo po zmianach z 2010 r. wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków wymaga uzgodnienia ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków. Janusz Sługocki wskazuje, że rozwiązanie to jest korzystne, zwłaszcza dla zespołów zabytków, z których część jest wpisana do rejestru zabytków, a część ujęta w gminnej ewidencji zabytków. Zapewnia to pewien poziom ochrony całemu zespołowi zabytkowemu i chroni go jako całość⁶⁸⁵. Nie u wszystkich przedstawicieli doktryny współdziałanie wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie uzgodnienia jest pozytywnie postrzegane. Bogusława Dobkowska i Kamil Klonowski wskazują, że „uzgodnienia występują na dwóch etapach procesu inwestycyjnego i w tym zakresie wydaje się, że wystarczające byłoby to drugie uzgodnienie na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę”⁶⁸⁶. Prawdą jest, że w przypadku inwestycji budowlanej po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy należy uzyskać pozwolenie na budowę. W obu tych postępowaniach administracyjnych będzie uczestniczył wojewódzki konserwator zabytków jako organ współdziałający. Jednak oba te postępowania mają inny materiał gromadzony w toku postępowania, co wynika z ich istoty. Inny jest też zakres uzgodnienia. Postępowanie dotyczące warunków zabudowy będzie zogniskowane na dopuszczalnych warunkach kształtowania ładu przestrzennego, a z kolei postępowanie dotyczące wydania pozwolenia na budowę będzie weryfikowało zamierzenie budowlane pod kątem zgodności między innymi z decyzją o warunkach zabudowy i przepisami prawa materialnego. Można dywagować o współdziałaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków tylko przy wydaniu pozwolenia na budowę, ale w takim wypadku ryzyko niezgodnienia ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków istotnie się zwiększa, gdyż nie uczestniczył on w procedurze wydania decyzji o warunkach zabudowy. Poza tym nie można zapominać, że nie każda decyzja o warunkach zabudowy musi kończyć się wydaniem pozwolenia na budowę, czego przykładem jest decyzja

⁶⁸⁴ A. Fogel, *Co zamiast studium...*, op. cit., s. 50.

⁶⁸⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op.cit., s. 312-313.

⁶⁸⁶ B. Dobkowska, K. Klonowski, *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2013, nr 9, s. 51.

o warunkach zabudowy w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Zatem przy obu omawianych rozstrzygnięciach należy zagwarantować ochronę zabytkom.

Zarówno decyzja o warunkach zabudowy, jak i decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, miały być wyjątkiem w zakresie stosowanych narzędzi do planowania przestrzennego, które w założeniu ustawodawcy miało opierać się o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁶⁸⁷. Tak się jednak nie stało i obie te decyzje są nader często wydawane i stosowane. W związku z tym pozytywnie należy ocenić wymóg uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w decyzjach o warunkach zabudowy oraz w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶⁸⁸.

Samorząd gminny posiada kompetencję do objęcia zabytków formą ochrony w postaci utworzenia parku kulturowego. Forma ta jest zbliżona do form ochrony przyrody, zwłaszcza parku krajobrazowego i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego⁶⁸⁹. Zdarza się jednak, że formy te ze sobą konkurują. Zwraca na to uwagę Katarzyna Zalasieńska, a za nią Anna Michalak. Obie podnoszą, że ograniczenia występujące na terenach objętych formami ochrony przyrody są sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków. Nałożenie się obu form ochrony powoduje sytuacje konfliktowe pomiędzy organami administracji. Anna Michalak postuluje uspołnienie przepisów u.o.z.o.z. i u.o.p.⁶⁹⁰, a z kolei Katarzyna Zalasieńska rozważa wydzielenie problematyki ochrony krajobrazu z obu ustaw w nowy akt prawny⁶⁹¹.

Mnogość dostępnych rozwiązań prawnych służących ochronie zabytków w postaci parku kulturowego, rewitalizacji, uchwały krajobrazowej, obszarowych wpisów do rejestru zabytków, czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mogą rodzić pytania, które z nich ma zastosować gmina, chcąc uzyskać najlepsze efekty. Andrzej Siwek wskazuje, że najlepszym narzędziem jest park kulturowy, którym zarządza gmina i który jest narzędziem kreatywnej polityki ochrony⁶⁹². Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, ponieważ park kulturowy musi objąć zabytki, więc zazwyczaj na jego terenie znajdują się takie wpisane do rejestru zabytków lub ujęte w gminnej ewidencji zabytków. Poza tym dla terenu parku należy obligatoryjnie uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co jeszcze bardziej zwiększa ochronę krajobrazu. Zwrócić należy uwagę, że mała liczba parków kulturowych

⁶⁸⁷ S. Pawłowski, *Władztwo planistyczne gminy...*, op. cit., s. 192.

⁶⁸⁸ A. Trachta, *Udział organów samorządu...*, op. cit., s. 133.

⁶⁸⁹ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków...*, op. cit., s. 259.

⁶⁹⁰ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 147.

⁶⁹¹ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków...*, op. cit., s. 261 i 265.

⁶⁹² A. Siwek, *Co lepsze – park kulturowy, rewitalizacja czy ustawa krajobrazowa?*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022, s. 13-14.

w Polsce wynika nie tylko z fakultatywności tego zadania, ale wymagającej procedury utworzenia i zarządzania parkiem. Gmina musi przejść procedurę utworzenia parku, opracowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalenia planu ochrony parku kulturowego i zazwyczaj przyjęcia rozwiązań organizacyjnych służących zarządzaniem parkiem. Cała procedura jest wymagająca dla samorządu gminnego⁶⁹³ (zwłaszcza małych gmin) i trudna do przejścia. Potencjalnie chętna gmina musi poczynić już na wstępie rzetelne przygotowania⁶⁹⁴, żeby uniknąć konfliktów społecznych i błędów proceduralnych, które mogą doprowadzić do unieważnienia albo uchylenia uchwały. Wieleś wyzwań już na wstępie skutecznie odstrasza organy gminy od rozpoczynania takiej procedury.

Roman Marcinek postuluje, aby tworzenie parków kulturowych było obligatoryjne w przypadku obszarów pomników historii i miejsc wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO⁶⁹⁵. Postulat ten jest zasadny, gdyż park kulturowy pozwala skutecznie zarządzać krajobrazem, co ma szczególne znaczenie w przypadku najcenniejszych zabytków. Z kolei Katarzyna Zalasinska dostrzega potrzebę uzupełnienia przepisów u.o.z.o.z. o delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego w zakresie trybu powoływania parku kulturowego, sposobu zarządzania i sporządzania planu ochrony⁶⁹⁶. Choć uwaga ta jest zasadna i ewentualne wydanie rozporządzenia może uporządkować niektóre zagadnienia, to jednak nie wpłynie to na chęć sięgania przez samorząd gminny po to narzędzie, a dodatkowo zawęzi pole możliwych sposobów wykonywania tego zadania przez gminę. Jeszcze dalej w propozycjach zmian idą Roman Marcinek, Zbigniew Myczkowski i Andrzej Siwek, którzy postulują wprowadzenie ogólnopolskiej ewidencji parków kulturowych, a nadto proponują wprowadzenie podziału parków kulturowych na: park kulturowy (forma dotychczasowa), priorytetowy park kulturowy (wynikający z ustaleń z audytu krajobrazowego województwa) i pomnikowy park krajobrazowy (dla obszarów z pomnikiem historii)⁶⁹⁷. Choć rozróżnienie to jest użyteczne naukowo, to praktyczne wprowadzenie takich rozwiązań jeszcze bardziej skomplikowałoby system ochrony zabytków.

⁶⁹³ M. Pisarek, *Realizacja ochrony zabytków nieruchomych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, w: P. Dobosz, M. Adamus, D. Sokołowska (red.), *Prawo a ochrona dóbr kultury*, Kraków 2014, s. 198.

⁶⁹⁴ M. Pszczyński, *Park kulturowy a planowanie...*, op. cit., s. 212.

⁶⁹⁵ R. Marcinek, *Stan parków kulturowych w Polsce*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022, s. 61.

⁶⁹⁶ K. Zalasinska, *Prawna ochrona zabytków...*, op. cit., s. 266.

⁶⁹⁷ R. Marcinek, Z. Myczkowski, A. Siwek, *Ocena skuteczności ochrony krajobrazu w parkach kulturowych w Polsce*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2021, nr 66, s. 115 i 117.

Na problemy z wykorzystywaniem instytucji parku kulturowego zwraca uwagę Marek Świdrak, który dostrzegł, że niektóre parki nie zawierają elementów przyrodniczych, a takowe powinny zawierać. Jako przykład podaje park kulturowy Stare Miasto w Krakowie, który nie objął terenów zielonych Plant. Dostrzegł również, że instytucja parku kulturowego jest wykorzystywana do ochrony pól bitewnych, które nie zawierają w sobie elementów architektonicznych, a takowe muszą znaleźć się na obszarze parku. W związku z tym zaproponował on zmianę zapisów w u.o.z.o.z., które teoretycznie uniemożliwiają powoływanie takich parków kulturowych, aby oficjalnie taka możliwość istniała⁶⁹⁸.

Słusznie Piotr Schmidt nazywa park kulturowy doniosłym osiągnięciem systemu ochrony zabytków w Polsce⁶⁹⁹. Szersze wykorzystanie tej instytucji przez samorządy gminne może zapewnić wsparcie merytoryczne ze strony wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz zwolnienia i ulgi podatkowe występujące na obszarze parku⁷⁰⁰.

Kolejnym narzędziem do zarządzania krajobrazem są uchwały reklamowe. Z zadowoleniem należy przyjąć, że obowiązujące do niedawna stanowisko doktryny i judykatury, iż od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, przepisy regulujące reklamy i ogrodzenia należy umieścić w osobnej uchwale reklamowej, zostało przełamane⁷⁰¹. Konsekwencją dotychczasowego podejścia było pozbawienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapisów regulujących sprawy reklam i ogrodzeń. Tym samym nie spełniały one podstawowego zadania jakim jest zapewnienie ładu przestrzennego. W połączeniu z niechęcią gmin do przyjmowania tego typu uchwał (tylko kilkadziesiąt gmin przyjęło do tej pory takie uchwały⁷⁰²), nadmiernym rozproszeniem przepisów chroniących krajobraz⁷⁰³, problemami z redagowaniem przepisów w uchwalach⁷⁰⁴ oraz problemami z organami nadzoru i wreszcie z orzeczoną niekonstytucyjnością przepisów w zakresie braku odszkodowań dla właścicieli nośników reklamowych bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania jeśli są zobowiązani do ich usunięcia⁷⁰⁵, dawało to asumpt

⁶⁹⁸ M. Świdrak, *Przedmiot ochrony...*, op. cit., s. 78, 80 i 86.

⁶⁹⁹ P. Schmidt, *Rola samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 221.

⁷⁰⁰ *Materiały uzupełniające dyskusje...*, op. cit., s. 32.

⁷⁰¹ A. Fogel, *Gminne akty planowania...*, op. cit., s. 55-56.

⁷⁰² M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy...*, op. cit., s. 56.

⁷⁰³ A. Fogel, *Regulacje prawne w zakresie ochrony krajobrazu przed reklamami wizualnymi – wzmocnienie czy dezintegracja systemu?*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 7-8, s. 54.

⁷⁰⁴ J. Jaworski, *Definicje legalne oraz zakres regulacji uchwał krajobrazowych. Kilka uwag w aspekcie (nie) prawidłowej legislacji planistycznej*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 238-239.

⁷⁰⁵ Wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., P 20/19 (Dz.U. 2023 poz. 2739).

do pogłębiania problemów w sferze zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że zasadna jest tutaj ingerencja ustawodawcy, nie tylko ze względu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ale również ze względu na uporządkowanie przepisów i autentyczne wzmocnienie ochrony krajobrazu. Należy postulować wprowadzenie obowiązku regulowania reklam i ogrodzeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Pozytywnie należy ocenić udzielanie dotacji na prace przy zabytkach przez jednostki samorządu terytorialnego. Dostępne dane wskazują, że środki te są znaczne⁷⁰⁶ i z roku na rok są coraz większe⁷⁰⁷. Trudności właścicielom zabytków mogą jedynie sprawiać regulacje proceduralne przyznawania dotacji, choć trzeba przyznać, że ich poziom skomplikowania jest o wiele większy w administracji państwowej⁷⁰⁸. Z ogólnych danych i zestawień związanych z przydzielaniem dotacji można zaobserwować pewną preferencję dla zabytków będących własnością kościołów i związków wyznaniowych⁷⁰⁹. Należałoby postulować bardziej sprawiedliwe przyznawanie dotacji, zwłaszcza dla osób fizycznych, które nieraz mają kłopoty z prawidłowym utrzymaniem zabytków. Problem jaki w temacie dotacji się pojawia to nierealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku informowania innych podmiotów o przyznanych dotacjach (art. 82 ust. 3 u.o.z.o.z.)⁷¹⁰. Wspomnieć również należy, że Przemysław Panfil wskazuje na zagrożenie „obchodzenia” przez jednostki samorządu terytorialnego regulacji z art. 81 u.o.z.o.z. poprzez nabywanie tytułu prawnego do zabytków w drodze stosunków obligacyjnych (np. umów użyczenia), a następnie prowadzenia przez samorząd prac remontowych i zwrotu obiektu właścicielowi⁷¹¹. Wskazane zagrożenie w praktyce jest jednak mało realne. Aby doszło skutecznie do realizacji takiego pomysłu, kompletnym brakiem reakcji musiałaby wykazać się rada gminy jako organ uchwałodawczo-kontrolny oraz regionalna izba obrachunkowa, nie wspominając o innych organach państwa.

⁷⁰⁶ E. Kowalska, *Własność zabytku...*, op. cit., s. 264.

⁷⁰⁷ A. Sekuła, K. Kubiszewska, *Finansowanie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez samorząd terytorialny*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2025, nr 2(120), s. 221; J. Zajko-Czochańska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego poprzez finansowanie prac przy zabytkach na przykładzie województwa podlaskiego*, „Biuletyn Konserwatorski Województwa Podlaskiego”, 2022, nr 28, s. 161-162; R. Hirsch, *Zabytki architektury...*, op. cit., s. 102.

⁷⁰⁸ W. Malesa, *Dotacje konserwatorskie – analiza regulaminów na przykładzie województwa łódzkiego*, w: P. Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Kozień, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022, s. 178-179.

⁷⁰⁹ J. Reszczyński, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne”, 2022, nr 2(10), s. 73.

⁷¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego, LSZ.410.006.00.2015, s. 10.

⁷¹¹ P. Panfil, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 413.

7.1.2. Samorząd powiatowy

Zadań wykonywanych przez samorząd powiatowy jest o wiele mniej niż ma to miejsce w przypadku samorządu gminnego. Z tego powodu mniej jest również wyzwań i problemów z tego wynikających. Można jednak spróbować wskazać takie obszary, które wywołują dyskusje i należałoby pochylić się nad zasadnością zmian.

Największe zamieszanie panuje w obszarze regulacji odkrycia i znalezienia zabytku. Wynika to z faktu, że normy prawne regulujące te sprawy znajdują się w u.o.z.o.z., k.c. oraz u.r.z.z. Analiza przyjętych rozwiązań doprowadziła Michała Warcińskiego do postawienia tezy, że „całokształt regulacji dotyczącej znalezienia zabytku powinien być zawarty w jednym akcie normatywnym – ustawie o ochronie zabytków”⁷¹². Należy przyznać rację temu stanowisku. Wymaganie od zwykłego obywatela umiejętności rozpoznania rodzajów zabytków ruchomych, a następnie skierowanie się z tym zabytkiem do właściwego organu, jest praktycznie mało realne do zrealizowania.

Sporo problemów samorząd powiatowy - a właściwie starosta powiatowy - ma z wywłaszczaniem zabytku nieruchomego. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z.o.z. jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Teoretycznie przepis ten nie powinien nastręczać trudności w jego realizacji, ale w praktyce pojawiają się problemy. Podstawowy dotyczy braku źródeł finansowania wywłaszczenia nieruchomości, ponieważ samorząd powiatowy nie chce ponosić kosztów, a w dalszej kolejności zajmować się takim obiektem, jeśli wywłaszczenie nastąpi na rzecz Skarbu Państwa (w takim wypadku starosta jest organem gospodarującym mieniem Skarbu Państwa). Kolejne przeszkody wynikają z prowadzenia rokowań z właścicielem, które poprzedzają wywłaszczenie. W efekcie w latach 2008–2014 wojewódzcy konserwatorzy zabytków wnioskowali o wywłaszczenie tylko 19 nieruchomości⁷¹³. Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając ten problem, sformułowała następujące uwagi: „wojewódzki konserwator, jako organ odpowiedzialny za ochronę zabytków, powinien uczestniczyć zarówno w rokowaniach poprzedzających wszczęcie

⁷¹² M. Warciński, *Opinia prawna...*, op. cit., s.317.

⁷¹³ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego, LSZ.410.006.00.2015, s. 43-44. Równie rzadko wywłaszczane przez organy ochrony zabytków są zabytki ruchome – zob. A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 312.

postępowania wywłaszczeniowego, jak i w dalszych działaniach. Mogą one polegać na udziale w pozyskaniu środków na nabycie zabytku od dotychczasowego właściciela lub odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości oraz w pozyskaniu nowego właściciela dla wywłaszczonego zabytku, który będzie nad nim wykonywał opiekę. (...) Wyniki kontroli wskazują na zasadność podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy zmiany prawa w zakresie określenia roli wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wywłaszczania nieruchomości, m.in. przy: prowadzeniu rokowań i zabezpieczaniu środków finansowych na nabycie lub odszkodowanie za wywłaszczony obiekt zabytkowy”⁷¹⁴. Niestety od sformułowania tych wniosków minęło już ponad dziesięć lat i sytuacja nadal nie ulegała poprawie.

Kolejna rzecz dotyczy umieszczania na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków znaku informującego o tym, iż zabytek ten podlega ochronie (Błękitna Tarcza). Wspomnieć należy jeszcze raz, że przepisy powinny ulec zmianie tak, aby umieszczenie takiego znaku było obowiązkowe. Poza tym wydaje się zasadne uporządkować tryb umieszczania takiego znaku na zabytku. W tym momencie każdy starosta realizuje to zadanie w odmienny sposób. Ustawodawca powinien wskazać w ustawie, jak właściwie starosta ma zoperacjonalizować obowiązek wyrażony w art. 12 u.o.z.o.z., albo ewentualnie zamieścić delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego w tym zakresie.

Powyższe zagadnienie wiąże się z obowiązkiem informowania społeczeństwa o objęciu ochroną danego obiektu. Podobną funkcję informacyjną pełni obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. Wydaje się jednak, że w porównaniu do przepisów z zakresu ochrony środowiska, obowiązki informacyjne w przepisach poświęconych ochronie zabytków są nader skromne. W aktualnym stanie prawnym mieszkańcy o wydaniu decyzji przez samorządowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków dowiadują się zazwyczaj *post factum*, kiedy jest już za późno na podjęcie jakichkolwiek działań. Zupełnie inaczej jest w przypadku postępowań o wydanie decyzji środowiskowej, kiedy udział społeczeństwa jest obowiązkowy. W ostatnim czasie powstała również internetowa wyszukiwarka rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń w sprawach budowlanych, która pozwala na bieżąco śledzić wpływające podania do organów administracji budowlanej⁷¹⁵. Podobne rozwiązanie funkcjonuje dla spraw z zakresu ochrony

⁷¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego, LSZ.410.006.00.2015, s. 17-18.

⁷¹⁵ <https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/> (dostęp 13.02.2026).

środowiska⁷¹⁶. Brak symetryzmu działa nie tylko na niekorzyść zabytków, ale bardzo często czyni działania organów ochrony zabytków niezrozumiałymi. Sytuacji nie poprawia jeszcze fakt, że konserwatorzy posiadają dyskrejonalną władzę konserwatorską, która pozwala na daleko idącą uznaniowość w rozstrzygnięciach administracyjnych⁷¹⁷. Brak informacji połączony z niezrozumieniem rozstrzygnięć podważa zaufanie obywateli do organów państwa i godzi w idee ochrony zabytków. Rozwiązaniem jest wprowadzenie na szerszą skalę aktów informacyjnych w działaniach z zakresu ochrony zabytków⁷¹⁸.

Kolejne zagadnienie dotyczy społecznych opiekunów zabytków. Ustawodawca zdecydował się na ich powiązanie organizacyjne ze starostą. Tymczasem starosta (ewentualnie zarząd powiatu) wykonuje stosunkowo mało zadań z zakresu ochrony zabytków. W praktyce społeczni opiekunowie zabytków w o wiele większym stopniu współdziałają z wojewódzkimi konserwatorami zabytków⁷¹⁹. Poza tym starostowie bardzo rzadko przykładają większą wagę do współpracy z społecznymi opiekunami zabytków. Zasadnym zatem byłoby przekazanie tego zadania do wojewódzkich konserwatorów zabytków.

7.1.3. Samorząd województwa

Podobnie jak w przypadku samorządu powiatowego, również samorząd województwa nie wykonuje zbyt wielu zadań związanych z ochroną zabytków. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa aspekty.

W przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa Maciej Nowak i Paweł Mickiewicz wskazują, że „możliwa jest sytuacja, w ramach której obowiązujący przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego województwa plan miejscowy dopuszcza odmienne niż związane z inwestycją celu publicznego przeznaczenie terenu. Na podstawie takiego planu (dopóki obowiązuje, a wskazać należy, że ten okres przy złej woli gminy może okazać się długi) możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę i wykorzystanie danej nieruchomości na zupełnie inne cele. Odwrócenie powyższego działania może nastąpić już później jedynie poprzez wykorzystanie instytucji wyłączenia. Zasadne wydaje się więc rozważenie ewentualnych zmian prawnych w tym zakresie”⁷²⁰. W przypadku przyjęcia tego

⁷¹⁶ <https://wykazekoportal.pl/> (dostęp 13.02.2026).

⁷¹⁷ E. Kowalska, *Własność zabytku...*, op. cit., s. 356-358. Autorka wskazuje, że pewnym ograniczeniem dla dowolności jest wskazywanie w uzasadnieniach decyzji wyczerpujących przesłanek wraz z powołaniem się na dokumenty doktrynalne (teoria konserwatorska).

⁷¹⁸ Por. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, z. 4, s. 51.

⁷¹⁹ D. Staniszewski, *Spółeczni opiekunowie zabytków – między brakiem ratio legis a trzecim filarem systemu ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków”, 2025, nr 1, s. 208.

⁷²⁰ M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, op. cit., s. 92-93.

stanowiska konieczne byłoby aktualizowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy, ilekroć samorząd województwa wprowadzi zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie inwestycji celu publicznego. Konsekwencją takiego rozwiązania byłoby zharmonizowanie aktów planowania przestrzennego na poziomie regionu i gminy. Jednak z drugiej strony zrodziłoby to po stronie gminy dodatkowe koszty związane z opracowywaniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z ewentualnymi odszkodowaniami dla właścicieli. Wydaje się, że w tej sytuacji to samorząd województwa powinien wziąć na siebie ciężar finansowy tych zmian.

Sporo głosów krytycznych wskazano w literaturze w zakresie audytu krajobrazowego województwa. Maciej Kruś i Marcel Krzanowski negatywnie ocenili brak swobody w wykonywaniu przez samorząd województwa audytu krajobrazowego. Winą obarczyli rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁷²¹, które istotnie ogranicza zakres władztwa organów administracji samorządowej. Wskazali oni, że „przepisy rozporządzenia audytowego są sformułowane w taki sposób, że nie pozostawiają organom samorządu województwa żadnej swobody w działaniu. Jedynie w zakresie diagnozowania zagrożeń oraz formułowania rekomendacji i wniosków organom samorządowym pozostawiono pewną przestrzeń, pozwalającą na odejście od sztywnych wytycznych aktu wykonawczego. Każde inne niedostosowanie się do wymagań rozporządzenia audytowego będzie równoznaczne sprzeczności z prawem uchwały w sprawie audytu, co może doprowadzić do nieważności uchwały albo zakwestionowania jej przed sądem administracyjnym. (...) Rozporządzenia audytowe nadmiernie krępuje samorząd województwa w prowadzeniu polityki dotyczącej ochrony i kształtowania krajobrazu poprzez narzędzie, jakim jest uchwalenie audytu”⁷²².

Przytoczone wyżej spostrzeżenia potwierdziły się w praktyce. Jako pierwszy uchwalono audyt krajobrazowy województwa wielkopolskiego. Wśród obszarów krajobrazu priorytetowego wskazano głównie te podlegające już ochronie, takie jak: park narodowy, parki krajobrazowe, fragmenty obszarów Natura 2000 oraz tereny chronione na mocy u.o.z.o.z., w tym liczne układy urbanistyczne oraz 10 z 11 pomników historii⁷²³. Zgłaszane w ramach

⁷²¹ Dz.U. 2019 poz. 394.

⁷²² M. Kruś, M. Krzanowski, *Nadmierny wpływ prawodawcy administracyjnego na proces przyjmowania aktów planowania przestrzennego – refleksje na tle sporządzania audytów krajobrazowych*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024, s. 252-253.

⁷²³ D. Mikulski, *Problematyka ochrony, planowania i zarządzania przedpolami ekspozycji wielkopolskich folwarków*, „Przestrzeń i Forma”, 2023, nr 53, s. 227.

konsultacji społecznych krajobrazy do uwzględnienia w audycie zostały odrzucone, jako niespełniające warunków wskazanego wyżej rozporządzenia (uwag takich było kilkadziesiąt)⁷²⁴. Poza tym w audycie nie uznano za wartę ochrony krajobrazy folwarczne i olęderskie, tak charakterystyczne dla Wielkopolski⁷²⁵. Skłoniło to Daniela Mikulskiego do postawienia tezy, że „wyniki audytu dla województwa wielkopolskiego nie spełniają podstawowego celu Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która traktuje krajobraz jako istotną część życia ludzi bez względu na walory estetyczne. Kluczowe cechy historycznego charakteru krajobrazu jakim są przedpola ekspozycji folwarków, wchodzące w skład zwyczajnych, codziennych krajobrazów wiejskich, nie zostały uznane za wartę ochrony”⁷²⁶.

Niestety w tym momencie audyt krajobrazowy nie spełnia pokładanych w nim nadziei, co dobitnie dowodzą wyżej przytoczone badania. W wyniku nadregulacji samorządy województwa choćby chciały, to nie mogą dostrzec i chronić wielu charakterystycznych dla regionów krajobrazów. Jako wzór dla ochrony mniejszych krajobrazów można odwołać się do Wielkiej Brytanii, gdzie dąży się do utrzymania charakterystycznych krajobrazów wiejskich, połączonej z utrzymaniem tożsamości tych obszarów. Podobnie powinno wyglądać utrzymanie krajobrazu w Polsce, gdzie to samorząd powinien decydować o krajobrazie przeznaczonym do ochrony jako priorytetowy.

7.2. Problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań zleconych (powierzonych)

Zadania zlecone samorządowi z zakresu ochrony zabytków są zasadniczo dość skromne. Jako jedyne realne zadanie można wskazać wydawanie przez starostę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, które to zadanie nie budzi większych dyskusji. Inaczej jest w przypadku powierzania samorządom zadań z zakresu ochrony zabytków w ramach porozumienia administracyjnego.

Ponad dwie dekady obowiązywania u.o.z.o.z. regulującej w nowy sposób materię powierzenia zadań, pozwoliło na sformułowanie przez doktrynę wielu spostrzeżeń i uwag. Najwięcej dyskusji wywołuje zakres powierzanych zadań. Słusznie Żaneta Gwardzińska-Chowaniec krytykuje pogląd Aleksandry Wiatrowskiej, która to wskazywała, że wojewoda zawierając porozumienia z różnymi jednostkami samorządu terytorialnego powinien posługiwać się utrwalonymi wzorami porozumień w celu zapewnienia efektywności

⁷²⁴ Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr LI/1000/23 z 27 marca 2023 roku w sprawie: uchwalenia Audytu krajobrazowego województwa wielkopolskiego.

⁷²⁵ Daniel Mikulski, *Problematyka ochrony...*, op. cit., s. 230.

⁷²⁶ Ibidem, s. 227.

i racjonalności wykonywania zadań publicznych⁷²⁷. Przekazywanie kompetencji miało na celu usprawnić działania wojewódzkich konserwatorów zabytków (sprawniejsze i efektywniejsze wykonywania zadań), co stanowiło *ratio legis* u.o.z.o.z. Przyjęcie gotowych wzorów porozumień wiązałoby się z usztywnieniem rozwiązań, które wszakże każdorazowo powinny odpowiadać potrzebom w danym województwie. Poza tym inny zakres zadań będzie zazwyczaj przekazywany do gmin, a inny do miast na prawach powiatu, które będą charakteryzowały się rozbudowanym aparatem urzędniczym, zdolnym do realizowania skomplikowanych zadań. Oczywiście nie oznacza to, że wojewodowie nie mogą dążyć do ujednolicenia zadań przekazanych porozumieniami⁷²⁸, ale każdorazowo powinno to zależeć od warunków i decyzji lokalnych, a nie być odgórnie narzucone przez ustawodawcę⁷²⁹.

Konsekwencją pozostawienia kształtowania treści porozumienia stronom jest dość duża różnorodność ich zakresów. Występuje tutaj znaczne zróżnicowanie zakresu kompetencji przekazywanych porozumieniami⁷³⁰. Zakres przekazywanych spraw może być maksymalny – jak np. w Poznaniu, gdzie przekazano sprawy z zakresu zabytków nieruchomych, ruchomych i archeologicznych⁷³¹, aż do bardzo wąskiego, kiedy przekazywana jest jedna sprawa. W związku z tym pojawił się w piśmiennictwie pomysł, aby wszystkie porozumienia obowiązkowo były opiniowane przez generalnego konserwatora zabytków⁷³². Wydaje się jednak, że byłoby to nadmierne wkroczenie organu centralnego w sposób realizacji kompetencji przez wojewodów. Poza tym generalny konserwator zabytków nie posiada wystarczającej wiedzy o potrzebach i realiach każdego z województw. Nie można zapominać, że zawieranie porozumień jest narzędziem dekoncentracji, zatem wkraczanie przez generalnego konserwatora zabytków w tę materię jest odwrotnym kierunkiem. Wreszcie przy tak nikłym zainteresowaniu

⁷²⁷ A. Wiatrowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 360; Ż. Gwardzińska, *Porozumienia administracyjne...*, op. cit., s. 9.

⁷²⁸ Działania dążące do ujednolicenia porozumień widać w województwie lubuskim i pomorskim – zob. Ż. Gwardzińska, *Porozumienia administracyjne...*, op. cit., s. 9; A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 427.

⁷²⁹ Ewentualnemu doregulowaniu przez ustawodawcę mogłyby podlegać obowiązkowe elementy porozumienia – swoiste *essentialia negotii*, przy pozostawieniu dowolności w kształtowaniu postanowień przez strony – zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 204-205; M. Miłosz, *Prawnoustrojowe uwarunkowania przekazywania i powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego jako przejaw dostosowywania organizacji administracji publicznej do ich efektywniejszego wykonywania*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 80-81. Podobnie: E. Bonusiak, *Porozumienie administracyjne jako forma...*, op. cit., s. 113.

⁷³⁰ R. Hirsch, *Zabytki architektury...*, op. cit., s. 99; *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, aneks nr 2.

⁷³¹ M. Gwiazdowska, *Znaczenie samorządów w ochronie zabytków. Propozycje zmian*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 1, s. 75.

⁷³² R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków...*, op. cit., s. 27.

samorządów zawieraniem porozumień byłoby to kolejny element, który komplikowałby system i jeszcze bardziej odstraszał potencjalnie zainteresowane samorządy.

Postanowienia zawierają normy prawne, które adresat musi zdekodować w procesie wykładni prawa. Jest to o tyle ważne, zważywszy na fakt, że porozumienia stanowią źródło prawa⁷³³. Na pierwszy rzut oka nie wydaje się to trudne, ale sytuacja robi się o wiele bardziej skomplikowana, gdy porozumienie zawarte pomiędzy wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego było wielokrotnie zmieniane. Potencjalny adresat normy prawnej, który chciałby poznać jej treść, musi ustalić w pierwszej kolejności, że kompetencje w sprawie zostały przekazane samorządowi na mocy porozumienia. Następnie powinien zapoznać się z treścią porozumienia i wszystkimi zmianami⁷³⁴. Zadanie to może okazać się trudne, nie tylko ze względu na potrzebę przeszukiwania wojewódzkich dzienników urzędowych⁷³⁵, ale ze względu na śledzenie wszystkich zmian, nieraz dokonywanych corocznie. Takim przykładem jest porozumienie z 2007 r. zawarte pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Miastem Płock⁷³⁶, które było zmieniane (aneksowane) dziewiętnaście razy⁷³⁷. I choć zazwyczaj aneks dotyczy kwestii finansowania porozumienia i waloryzacji kwoty przekazywanej samorządowi na prowadzenie spraw, to zdarzają się też merytoryczne zmiany. Przebrnięcie przez taki materiał legislacyjny może okazać się wymagające dla samych prawników, a co dopiero dla osób, które nie zajmują się zawodowo prawem i jego wykładnią. Gdyby jednak ktoś nie chciał zaznajamiać się z porozumieniem wraz ze wszystkimi zmianami, to może liczyć, że na mocy art. 65 § 1 k.p.a. jego podanie, złożone do niewłaściwego organu, zostanie przekazane do organu właściwego. W opisanym powyżej przypadku, który nie jest odosobniony, rozpraszanie kompetencji może doprowadzić do zamieszania kompetencyjnego, a obywatela może wielokrotnie pozbawiać

⁷³³ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 143.

⁷³⁴ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 121 et seq.

⁷³⁵ Jeśli porozumienie było zawarte wiele lat temu to dotarcie do niego może wiązać się z trudnościami, ponieważ starsze dzienniki nie zawsze są dostępne elektronicznie.

⁷³⁶ Porozumienia Nr 1/MKZ/P/47/2007 z dnia 3 kwietnia 2007 r. w sprawie powierzenia Gminie Płock prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2007, poz. 4022).

⁷³⁷ Aneksy publikowane w: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2007, poz. 5916; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2008, poz. 3281; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009, poz. 4114; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2010, poz. 1724; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011, poz. 4390; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2012, poz. 4054; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2013, poz. 7302; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2014, poz. 6430; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2015, poz. 4121; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016, poz. 7092; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017, poz. 9478; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018, poz. 8379; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019, poz. 14649; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020, poz. 11014; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2021, poz. 11411; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022, poz. 6424; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023, poz. 12216; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2024, poz. 6450; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2025, poz. 4190.

jasności drogi prawnej⁷³⁸. Rozwiązanie to może powodować kolejne problemy, a nie być remedium na przeciążenie administracji publicznej.

Uwagę zwraca się na jakość merytoryczną rozstrzygnięć dokonywanych przez samorządowych konserwatorów zabytków. Odpowiedni poziom merytoryczny mają zapewnić wymagania ustawowe, jakie stawia się kandydatom na stanowisko konserwatora. Dodatkowo bardzo często w porozumieniach znajduje się postanowienie, które uzależnia skuteczne powołanie kandydata na samorządowego konserwatora zabytków po uzyskaniu pisemnej akceptacji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwala to wojewódzkim konserwatorom zabytków pośrednio zachować kontrolę nad obsadą stanowisk samorządowych konserwatorów zabytków. Kolejnym elementem mającym zapewnić wysoki poziom merytoryczny rozstrzygnięć jest wskazywany w porozumieniach obowiązek przekazywania do wiadomości wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanych orzeczeń. Wreszcie wojewódzcy konserwatorzy zabytków dokonują cyklicznych kontroli samorządowych konserwatorów zabytków. Mimo tego zdarza się, że samorządowi konserwatorzy zabytków przygotowują i wydają decyzje w sprawach, które nie zostały przekazane do jednostki samorządu terytorialnego. Najczęściej sytuacje takie dotyczą zezwoleń na wycinkę drzew z obszaru wpisanego do rejestru zabytków⁷³⁹. Przekraczania uprawnień przez samorządowych konserwatorów zabytków może skutkować unieważnieniem takiej decyzji jako wydanej bez podstawy prawnej.

Kolejnym dylematem jest podporządkowanie samorządowych konserwatorów zabytków organom gminy, co może wiązać się z naciskami i wpływami na merytoryczne rozstrzygnięcia. Sytuacja jest tym bardziej niepokojąca jeśli samorządowy konserwator zabytków wydaje rozstrzygnięcia, w których stroną (zainteresowanym) jest jego własna jednostka samorządu terytorialnego, np. uzgadnia miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czy wydaje rozstrzygnięcia co do zabytków będących własnością jednostki samorządu terytorialnego⁷⁴⁰. Anna Michalak uważa, że organ jednostki samorządu

⁷³⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022, s. 182.

⁷³⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli..., op. cit., s. 15.

⁷⁴⁰ W literaturze znane są przypadki, kiedy samorządy rezygnowały z zawarcia porozumienia, gdy dowiadywały się, że wojewódzki konserwator zabytków nie zgadza się na delegowanie im spraw dotyczących urbanistyki (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy) – zob. I. Strzok, *Służby konserwatorskie jako element systemu ochrony zabytków w Polsce*, w: J. Marcinek (red.), *20 lat Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Warszawa 2023, s. 116.

terytorialnego powinien być w takich sytuacjach wyłączony od załatwiania sprawy⁷⁴¹. Sytuacje takie doprowadziły kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli to sformułowania wniosku, że z treści porozumień powinno być wyłączona możliwość wydawania decyzji administracyjnych i sprawowanie nadzoru konserwatorskiego w stosunku do zabytków będących własnością lub współwłasnością jednostki samorządu terytorialnego⁷⁴².

Od lat liczba porozumień nie ulega znaczącej zmianie. Obecnie trwają prace nad wznowieniem wygasłych porozumień w województwie opolskim⁷⁴³. Robert Hirsch zwraca uwagę, że samorządy nie zawierają porozumień z przyczyn finansowych, organizacyjnych i merytorycznych⁷⁴⁴.

W porozumieniu dotyczącym przekazania spraw można zawrzeć postanowienia dotyczące zobowiązania wojewodów do przekazywania środków finansowych na ich realizację. Praktyka jednak pokazuje, że większość porozumień zawiera postanowienia o tym, że to jednostka samorządu terytorialnego będzie zapewniała środki finansowe na realizację zadań. Jeśli już pojawiają się postanowienia stron, w których wojewoda zobowiązuje się do finansowania, to są to środki pokrywające tylko w ułamku wydatki samorządu. Przykładowo w 2023 r. Wojewoda Pomorski przekazywał Miastu Gdyni 40.000,00 zł, a Wojewoda Dolnośląski przekazywał Miastu Wrocław 10.000,00 zł.⁷⁴⁵ Z kolei kilka lat wcześniej Wojewoda Warmińsko-Mazurki przekazywał Miastu Elbląg kwotę 1.000,00 zł rocznie⁷⁴⁶. Aktualna sytuacja wcale nie wygląda lepiej. W 2025 r. Wojewoda Opolski przekazywał powiatowi oleskiemu kwotę 33.192,00 zł⁷⁴⁷, Wojewoda Lubelski Miastu Lublin kwotę 87.000,00 zł⁷⁴⁸, a Wojewoda Mazowiecki Miastu Płock kwotę 50.000,00 zł⁷⁴⁹. Kwoty te nie tylko, że nie pokrywają kosztów funkcjonowania samorządowych konserwatorów zabytków, to zazwyczaj nie wystarczają na pokrycie kosztów etatów. Można powiedzieć, że dochodzi tutaj

⁷⁴¹ A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków...*, op. cit., s. 426. Problem jednak w tym, że jest to dopuszczalne i to nie tylko w sprawach z zakresu ochrony zabytków. Zdarza się dość często, że decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenu gminnego wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) na swój własny wniosek. Przykładów takich postępowań administracyjnych jest więcej.

⁷⁴² Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli..., op. cit., s. 18.

⁷⁴³ Pismo Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 stycznia 2026 r. (znak: ZN.1331.28.2025.PR).

⁷⁴⁴ R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków...*, op. cit., s. 26.

⁷⁴⁵ R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków...*, op. cit., s. 29.

⁷⁴⁶ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, op. cit., s. 290.

⁷⁴⁷ Aneks do porozumienia z dnia 26 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2025, poz. 588).

⁷⁴⁸ Aneks nr 13 Wojewody Lubelskiego z dnia 3 listopada 2025 r. dotyczy porozumienia Nr 140/2012 z dnia 30 marca 2012 r. powierzającego Gminie Lublin i przyjęcia przez nią do wykonania prowadzenia spraw z zakresu Wojewody Lubelskiego, realizowanych przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami z terenu Gminy Lublin (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2025, poz. 4689).

⁷⁴⁹ Aneks do porozumienia z dnia 3 kwietnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2025, poz. 4190).

do przerzucania kosztów funkcjonowania systemu ochrony zabytków na samorządy. Jest to finansowy powód, dlatego samorządy tak niechętnie zawierają nowe porozumienia.

Porozumienia mogą być wypowiedane przez obie strony. Wypowiedzenia mają miejsce i dotyczą różnych sytuacji, ale w ostatnim czasie można było zauważyć wypowiedzenia dokonywane z ukrytych powodów politycznych, wynikających z różnic pomiędzy wojewodą a władzami jednostek samorządów terytorialnych⁷⁵⁰. Czyni to system oparty o porozumienia bardzo niestabilnym i możliwym do likwidacji z powodów niemerytorycznych.

Choć można zaobserwować ogólną prawidłowość, że porozumienia zawierają duże ośrodki miejskie, to nie brak też mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma tutaj żadnej zasady czy reguły⁷⁵¹. Brak również korelacji pomiędzy liczbą delegatur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków a liczbą zawieranych porozumień⁷⁵².

Robert Hirsch podsumował problematykę samorządowych konserwatorów zabytków i zawieranych porozumień następującymi słowami „rozwiązanie to jako fakultatywne, ani nie rozstało wdrożone na dużą skalę, ani nie okazało się bardzo trwałym mechanizmem. Dlatego w obecnej sytuacji można się pokusić o stwierdzenie, że wykonywanie zadań administracji państwowej (WKZ) przez samorządy, może być uzasadnione wyłącznie słabością finansową i organizacyjną administracji rządowej. Wynika to zwłaszcza z artykułowanych przez samorządy argumentów, że zawierają porozumienia, aby usprawnić rozpatrywanie spraw przez organ konserwatorski”⁷⁵³. Do tych wniosków można by jeszcze dodać aspekt potencjalnej możliwości wpływania na rozstrzygnięcia.

7.3. Możliwe kierunki ewolucji

Aktualny wygląd systemu ochrony zabytków, włączając w to zadania samorządu, budzi skrajne oceny. Jego przyszłość — w ramach funkcjonujących w Polsce rozwiązań administracyjnych — można spróbować nakreślić poprzez wskazanie potencjalnych kierunków ewolucji.

Nim jednak przejdziemy na poziom samorządu terytorialnego, to dla jasności wyводу należy wskazać postulowane w piśmiennictwie kierunki rozwoju systemu ochrony zabytków. Takie postulaty są kierowane w ramach trzech systemowych wymiarów: prawa materialnego, prawa proceduralnego i prawa ustrojowego. Najwięcej jednak miejsca poświęca się temu

⁷⁵⁰ R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków...*, op. cit., s. 31.

⁷⁵¹ Ibidem, s. 32.

⁷⁵² Ź. Gwardzińska, *Porozumienia administracyjne...*, op. cit., s. 10.

⁷⁵³ R. Hirsch, *Samorządowi konserwatorzy zabytków...*, op. cit., s. 33.

ostatniemu. Od wielu lat spora część środowiska konserwatorskiego postuluje odziespolenie wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy mieliby podlegać generalnemu konserwatorowi zabytków, który z kolei stałby się centralnym organem wyodrębnionej administracji specjalnej. Tezę taką postawiono między innymi w *Raporcie o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*⁷⁵⁴, rezolucji ostatniego III Kongresu Konserwatorów Polskich z 2025 r.⁷⁵⁵ oraz w wielu innych publikacjach i stanowiskach⁷⁵⁶.

Kolejnym polem dyskusji jest problem prywatyzacji dziedzictwa *versus* publicyzacji dziedzictwa. Nieodzownie wiąże się ta materia z debatami nad potrzebą zwiększenia roli norm cywilnoprawnych w zarządzaniu dziedzictwem, w tym zabytkami. Prywatyzację zabytków poddają w wątpliwość między innymi Bogumiła Rouba⁷⁵⁷, Piotr Stępień⁷⁵⁸, czy Zbigniew Kobyliński⁷⁵⁹, którzy widzieliby przodującą rolę państwa w ochronie i opiece nad zabytkami. Z kolei Wojciech Szafrąński, Alicja Jagielska-Burduk, Łukasz Gawęł⁷⁶⁰, Piotr Lasik⁷⁶¹ dostrzegają potrzebę zmian i postulują między innymi większe wykorzystanie norm prawa cywilnego w ochronie zabytków oraz wprowadzanie do porządku prawnego rozwiązań zaczerpniętych z Zachodu Europy, między innymi wykorzystania instytucji trust-u, która funkcjonuje w Wielkiej Brytanii. O ile zwiększenie roli norm prawa cywilnego w ochronie zabytków da się pogodzić z istniejącymi normami administracyjnoprawnymi, jako poszerzenie

⁷⁵⁴ *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, red. J. Purchla, Warszawa 2009, s. 45.

⁷⁵⁵ Rezolucji ostatniego III Kongresu Konserwatorów Polskich z 2025 r., http://www.skz.pl/skz_files/news/news_2025.php# (dostęp 14.02.2026). Podobne stanowisko przedstawiły rezolucje na zakończenie kongresów w 2005 r. i 2015 r. – zob. *Materiały uzupełniające dyskusje...*, op. cit., s. 7 i 11.

⁷⁵⁶ J. Purchla, *W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 2(12), s. 78-79; J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe w Polsce: system prawny, finansowanie i zarządzanie*, w: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Kraków 2017, s. 219-220; W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011, s.21; B. Rouba, *Rozdroża ochrony dziedzictwa kulturowego w roku 2011*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011, s.38.

⁷⁵⁷ B. Rouba, *Zagrożenia obiektów zabytkowych – spostrzeżenia konserwatora praktyka*, w: *Społeczne zagrożenia dóbr kultury. IV Forum Konserwatorów Toruń 21-23 lutego 2001*, Toruń 2001, s. 27-41.

⁷⁵⁸ P. Stępień, *Kryzys teorii – czy kryzys praktyki? Co powinniśmy naprawić w systemie ochrony dziedzictwa architektonicznego*, w: B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Lublin 2008, s. 128.

⁷⁵⁹ Z. Kobyliński, *Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe?*, „Mazowsze Studia Regionalne”, 2011, nr 7, s. 37; idem, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2009, s. 289-304.

⁷⁶⁰ A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, Ł. Gawęł, *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016; A. Jagielska-Burduk, *Cultural Heritage as a Legal Hybrid. Between Public and Private Law*, Cham 2022.

⁷⁶¹ W. Szafrąński, P. Lasik, *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego. Quo vadis?*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2021, nr 1/2021, s. 212-215; P. Lasik, *Własność powiernicza dóbr kultury jako element nowego modelu zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2023, s. 294 et seq.

narzędzi prawnych w ochronie zabytków, o tyle odpowiedź na problem własności dziedzictwa pozostaje otwarta.

Oczywiście wskazane wyżej dyskusje nie są jedynymi, które toczą się w środowiskach naukowych związanych z ochroną zabytków. Są one jednak głównymi osiami, które mogą rzutować na zadania z zakresu ochrony zabytków wykonywanymi przez jednostki samorządu terytorialnego. W ramach potencjalnych kierunków ewolucji można wyróżnić wskazane niżej rozwiązania.

Pierwszym rozwiązaniem jest pozostawienie zadań samorządu w zakresie ochrony zabytków w aktualnym układzie organizacyjno-kompetencyjnym. Podział zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową był w początkowych latach obowiązywania u.o.z.o.z. chwalony jako dokonany słusznie i zasadnie⁷⁶². W późniejszym czasie trudno szukać głosów aprobaty. Jeśli pogląd o słuszności i potrzebie utrzymania zmian dokonanych w 2003 r. utrzyma się, to w takim rozwiązaniu zmiany w zakresie zadań samorządu będą niewielkie.

Drugie rozwiązanie oparte jest o koncentrację i dekoncentrację. W ramach tego rozwiązania możliwe jest dalsze i szersze przekazywanie spraw do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach zawieranych porozumień. Możliwy jest jednak ruch w przeciwnym kierunku – to znaczy wygaszanie porozumień i koncentracja spraw w rękach wojewódzkich konserwatorów zabytków. Za większą współpracą z wojewódzkimi konserwatorami zabytków i administracją rządową (województwami) opowiadał się Mateusz Pisarek⁷⁶³, a w ostatnim czasie na potrzebę szerszego wykorzystania porozumień i przejmowania zadań przez samorząd wskazywał Bogusław Szmygin⁷⁶⁴.

Trzecie rozwiązanie oparte jest o centralizację i decentralizację. W wypadku tego ostatniego możliwe jest przekazanie zadań samorządowi jako zadań własnych albo – w tym pierwszym wypadku – pozbawienie samorządu aktualnie wykonywanych zadań i przekazanie ich do wykonywania organom administracji państwowej. W literaturze właśnie te rozwiązania są dyskutowane najszerzej. Piotr Dobosz postuluje rozbudowanie modelu ochrony zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego⁷⁶⁵. Z kolei Kamil Zeidler apeluje o obowiązkowe

⁷⁶² *Raport o systemie ochrony dziedzictwa...*, op. cit., s. 40.

⁷⁶³ M. Pisarek, *Realizacja ochrony zabytków nieruchomych...*, op. cit., s. 206-207.

⁷⁶⁴ B. Szmygin, *Uwarunkowania i założenia nowelizacji ustawy o ochronie zabytków*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2025, nr 83, s. 182; B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011, s.14.

⁷⁶⁵ P. Dobosz, *Kierunki zmian w polskim systemie ochrony zabytków*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin-Warszawa 2011, s. 111-112.

powoływanie stałej samorządowej administracji ochrony zabytków⁷⁶⁶. Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się z przeniesieniem kompetencji na rzecz samorządu, co zwiększyłoby jeszcze bardziej dywersyfikację zadań samorządu terytorialnego⁷⁶⁷. Zadania te zdeterminowałyby organizację administracji publicznej⁷⁶⁸. Pojawiają się również propozycje częściowo obowiązkowego powoływania konserwatorów, jedynie dla największych jednostek samorządowych⁷⁶⁹.

Pozostaje również pytanie, czy samorządy zechcą wykonywać zadania z zakresu ochrony zabytków? W tym momencie pomimo obowiązku posiadania gminnej ewidencji zabytków, czy programów opieki nad zabytkami, część jednostek nadal ich nie posiada⁷⁷⁰. Samorządy nie posiadają też zazwyczaj komórek/jednostek odpowiedzialnych za zabytki⁷⁷¹. Problem pojawia się również w kwestii finansowej. Przekazanie samorządom kolejnych zadań, jako zadań własnych, musiałoby wiązać się z zapewnieniem ich finansowania. Biorąc pod uwagę aktualne problemy z zacieraniem się różnic pomiędzy zadaniami własnymi/zleconymi i ich finansowaniem⁷⁷², obawy te nie wydają się pozbawione podstaw.

Jeśli zaakceptować kierunek i potrzebę „zejścia” administracji konserwatorskiej na niższy szczebel to rozważać można zarówno gminę, powiat i województwo. W przypadku tej pierwszej bardzo trudno byłoby ulokować w niej samorządowych konserwatorów zabytków. Obecnie funkcjonuje 2479 gmin (302 miejskich, w tym 66 miast na prawach powiatu,

⁷⁶⁶ K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce*, w: K. Zeidler (red.), *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017, s.52-53; K. Zeidler, *Rola samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kultury*, w: S. Łaniecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Doświadczenia, stan obecny, perspektywy*, Bydgoszcz 2014, s. 24-26; K. Zeidler, *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. XXXIV, s. 192.

⁷⁶⁷ J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 110 et seq.

⁷⁶⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, w: M. Stec, S. Płażka (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s.238.

⁷⁶⁹ A. Broda, M. Konopka, H. Landecka, K. Zalasinska, T. Zielniewicz, *Tezy konserwatorskie 2015 – propozycja reform służb ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 1, s. 138.

⁷⁷⁰ K. Zalasinska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny”, 2022, nr 6, s. 16-17; A. Siwek, *Programy ochrony i opieki nad zabytkami – niedoceniony element polskiego systemu ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 1, s. 112-113. Być może uzależnienie przyznawania dotacji państwowych na prace przy zabytkach od posiadania przez samorządy odpowiednich programów i ewidencji zmusiłoby samorządy do zintensyfikowania działań w tym obszarze.

⁷⁷¹ P. Bimkiewicz, *Kreatywna rola samorządu gminnego w ochronie dziedzictwa kulturowego*, w: M. Świdrak, M. Wiśniewski (red.), *Akademia dziedzictwa 2014–2020. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, Kraków 2023, s. 347.

⁷⁷² P. Ruczkowski, *Czy obecny podział zadań samorządu ma sens? Zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość*, w: M. Stec, S. Płażka (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 319-320 i 324-325.

718 miejsko-wiejskich oraz 1459 wiejskich)⁷⁷³. Tak ogromna ilość wymagałaby odpowiednio przygotowanych kadr urzędniczych, których aktualnie nie ma. Rodzą się również wątpliwości, co do konfliktu interesów. Nadto w środowisku samorządowym trwają dyskusje na temat problemów demograficznych z jakimi mierzą się gminy, przeciążeniu zadaniami (do nowych zadań należą te z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej), czy niedofinansowaniu. W takich okolicznościach najmniejszym gminom coraz trudniej jest realizować podstawowe zadania własne, nie mówiąc już o wyspecjalizowanych sprawach, a niewątpliwie do takich należą te z zakresu ochrony zabytków.

Lepiej wygląda sytuacja w przypadku powiatów. W Polsce funkcjonuje 314 powiatów⁷⁷⁴. Jest to zatem ilość, która potencjalnie ma szansę zorganizować odpowiednie kardy urzędnicze. Ulokowanie administracji konserwatorskiej na tym poziomie mogłoby się odbyć na kilka różnych sposobów. Pierwszy wiązałby się z przekazaniem zadań z zakresu ochrony zabytków jako zadań własnych/zleconych powiatu. W takim wypadku urzędnicy realizujący obowiązki byłiby organizacyjnie częścią urzędu starostwa powiatowego, ewentualnie powoływano by również powiatowego konserwatora zabytków. W każdym wypadku decyzje byłyby wydawane w imieniu starosty, jako kierującego bieżącymi sprawami. Drugi sposób wiąże się z powołaniem osobnego urzędu jako jednostki organizacyjnej powiatu, na czele którego stałby powiatowy konserwator zabytków. Jako wzór w tym wypadku mogą posłużyć powiatowe urzędy pracy. Trzeci sposób byłby już wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej przez powołany w tym celu organ – powiatowego konserwatora zabytków - podległy wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. Organ ten wchodziłby w skład powiatowej administracji zespolonej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje starosta (art. 35 u.s.p.). Przykładem takiego rozwiązania może być funkcjonowanie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Czwarty sposób, podobnie jak trzeci, wiązałby się z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej przez niezależny od samorządu organ – powiatowego konserwatora zabytków, który podlegałby wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, ale nie wchodził w skład powiatowej administracji zespolonej. Przykładem takich organów może być państwowy powiatowy inspektor sanitarny oraz powiatowy lekarz weterynarii⁷⁷⁵.

⁷⁷³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst> (dostęp 12.02.2026).

⁷⁷⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst> (dostęp 12.02.2026).

⁷⁷⁵ Na temat zespolonej i niezespolonej administracji powiatowej zob. P. Lisowski, *Zespolenie w samorządzie terytorialnym*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, s. 320-323.

Wyżej przedstawione rozwiązania były dyskutowane w środowisku konserwatorskim. Z przedstawionych powyżej, jako najbardziej odpowiednie wskazywano rozwiązanie trzecie, oparte o model organizacji administracji nadzoru budowlanego. Między innymi tak wskazywali członkowie Zespołu ds. koncepcji założeń do projektu ustawy – prawo ochrony zabytków pod przewodnictwem Piotra Dobosza⁷⁷⁶. Zaproponowali oni następującą strukturę: „Generalny Konserwator Zabytków jako organ centralny (kierujący Urzędem Ochrony Zabytków); wojewódzcy konserwatorzy zabytków jako organy wojewódzkiej administracji niezespólonej (kierujący Wojewódzkimi Urzędami Ochrony Zabytków) oraz powiatowi konserwatorzy zabytków jako organy powiatowej administracji zespolonej (kierujący Powiatowymi Urzędami Ochrony Zabytków), wykonujący zadania zlecone z zakresu ochrony zabytków. Powiatowi konserwatorzy zabytków będą powoływani w powiatach ziemskich i miastach na prawach powiatu”⁷⁷⁷.

Powyższy pomysł wydaje się warty podjęcia⁷⁷⁸. Zapewnia on bowiem niezależność od piastunów organów samorządowych, a równocześnie pozostaje blisko lokalnych tematów i bez trudu może utrzymać kontrolę i wgląd w stan zabytków rozsianych na terenie powiatu. Rozwiązanie to zapewnia pogłębienie struktur administracji rządowej z wykorzystaniem struktur samorządowych – to jest starosty jako zwierzchnika nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Powiązanie z administracją powiatową zabezpiecza możliwość skutecznego i sprawnego działania⁷⁷⁹. Równocześnie fakt, że organem nadzoru oraz organem odwoławczym nad powiatowym konserwatorem zabytków byłby wojewódzki konserwator zabytków zapewniałby zachowanie jednolitości standardów ochrony zabytków oraz merytoryczną spójność podejmowanych rozstrzygnięć.

Z kolei pomysł ulokowania powiatowych konserwatorów zabytków w ramach starostwa powiatowego spotkał się z krytyką środowiska konserwatorskiego, która zasadzała się na wskazywaniu praktycznych problemów oraz tych wynikających z mentalności urzędników samorządowych, związanej z podległością służbową względem starosty⁷⁸⁰.

Powyższe rozwiązania, choć mogą wydawać się stosunkowo nowymi, kontynuują jednak myśl, która przyświecała twórcom systemu ochrony zabytków w 2003 r. W trakcie prac

⁷⁷⁶ *Materiały uzupełniające dyskusje...*, op. cit., s. 35.

⁷⁷⁷ Ibidem.

⁷⁷⁸ Pomysł ten wpisuje się również w dyskusje nad dookreśleniem pozycji ustrojowej i roli powiatu – zob. G. Radomski, *Spory...*, op. cit., s. 247.

⁷⁷⁹ M. Kisała, *Powiatowe służby, inspekcje i straże w strukturze powiatowej administracji zespolonej – koncepcja nadal aktualna?*, „Acta Iuridica Resoviensia”, 2024, nr 3(46), s. 45-46.

⁷⁸⁰ *Raporty zespołów eksperckich...*, op. cit., s. 32.

nad ustawą dobrze wyartykułował to poseł Jan Byra z ówczesnej koalicji rządzącej, który powiedział, że „nie ma jednak mowy, abyśmy stworzyli korpus samorządowych pracowników konserwacji zabytków. Na to nie wyraziliśmy zgody - to musi być pod kuratelą administracji rządowej. Baliśmy się dać takie uprawnienia władzom samorządowym”⁷⁸¹. Pomimo upływu wielu lat stanowisko to wydaje się nie być zdezaktualizowanym.

Wreszcie ulokować samorządowego konserwatora zabytków można na poziomie samorządu województwa (urząd marszałkowski). Rozwiązanie takie postuluje Katarzyna Zalasieńska⁷⁸². Zakłada ono rozdzielenie nadzoru konserwatorskiego, który miałby prowadzić odzespólny wojewódzki konserwator zabytków, od administracji konserwatorskiej, która byłaby być sprawowana przez samorządowego konserwatora zabytków ulokowanego na poziomie samorządu województwa, który z kolei wykonywałby zadania i kompetencje w imieniu marszałka województwa. System ten uzupełnialiby miejscy konserwatorzy zabytków, powoływani dla miast na prawach powiatu. Wykonywaliby oni zadania w zakresie właściwości terytorialnej miasta na prawach powiatu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonywałby zadania i kompetencje na podstawie ustawy lub porozumień administracyjnych. Wzorem dla stworzenia tego modelu był model administracji ochrony środowiska⁷⁸³.

Przedstawiony model wymaga dopracowania, ponieważ z jednej strony dąży do decentralizacji i przekazania nowych zadań jednostkom samorządu terytorialnego. Z drugiej strony zachowuje porozumienia administracyjne, które samorząd mógłby zawierać z administracją państwową. Na pewno model ten zyskałby na spójności, gdyby najniższe jednostki samorządu terytorialnego mogły zawierać porozumienia komunalne i przejmować zadania od samorządu województwa.

Powyższe modele wychodziły z założenia, że terenowa administracja rządowa nie ulega likwidacji lub wchłonięciu przez jednostki samorządu terytorialnego. W przeszłości pojawiały się postulaty polityczne, aby zlikwidować urzędy wojewódzkie i sprawy te oddać samorządom. Postulaty te nie zyskały jednak szerokiego uznania.

Mnogość przedstawionych modeli rozwoju systemu ochrony zabytków oraz ożywiona dyskusja, są dowodem na to, że zmiany są potrzebne. Choć grozi nam demontaż systemu, to

⁷⁸¹ Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 11 marca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskmr/KSP-80> (dostęp: 16.02.2026).

⁷⁸² K. Zalasieńska, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków”, 2015, nr 2, s. 163-169.

⁷⁸³ Ibidem.

jednak jeszcze do niego nie doszło, co nie znaczy, że nie pojawia się coraz więcej problemów i wyzwań, na które brak reakcji ze strony ustawodawcy spowoduje zmarginalizowanie spraw z zakresu ochrony zabytków. Remedium może być tylko zmierzenie się z tymi wyzwaniami. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego posiadają wystarczająco narzędzi, aby chronić zabytki. Dodatkowo ich instrumentarium może być poszerzone o normy prawa cywilnego⁷⁸⁴. Jeśli jednak ochrona zabytków ma być zapewniana skuteczniej to powoływanie powiatowych konserwatorów zabytków jako organów administracji rządowej jest niezbędne. W obecnych okolicznościach nie da się permanentnie obarczać jednostek samorządu terytorialnego kolejnymi wyspecjalizowanymi zadaniami.

Niezależnie jednak w którą stronę będzie ewoluował system ochrony zabytków, czy w stronę decentralizacji i przekazywania zadań samorządowi, czy w stronę dekoncentracji i powoływania powiatowych konserwatorów zabytków, bezsprzecznie dla dobra zabytków będzie należało zbliżyć administrację do lokalnych zabytków i ich właścicieli. Bliskość administracji może również przyczynić się do tego, że sprawy z zakresu ochrony zabytków będą załatwiane w sposób konsensualny i partnerski.

⁷⁸⁴ Przykładowo: A. Jagielska-Burduk, *Formy ochrony zabytków jako mechanizm zarządzania dziedzictwem kultury*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016, s. 185.

Zakończenie

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków dotychczas jawiły się jako grupa kilku zadań. Jako najważniejsze wskazywano dwie formy ochrony zabytków, które może ustanowić samorząd – to jest utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 7 pkt 3 i 4 u.o.z.o.z.). Oczywiście wynikało to z faktu, że oba zadania, na które w istocie składa się kilka kompetencji, pozwalają w założeniu skutecznie chronić zabytki i zarządzać substancją zabytkową. W ostatnim czasie sporo uwagi poświęcono również gminnej ewidencji zabytków jako nienazwanej formie ochrony zabytków⁷⁸⁵. W literaturze wskazywano zazwyczaj jeszcze kilka innych zadań, które ustawodawca w art. 93 ust. 4 u.o.z.o.z. określił jako zadania własne organów jednostek samorządu terytorialnego: znakowanie zabytków, przyjmowanie zgłoszeń związanych z odkrywaniem/znalezieniem zabytkowych przedmiotów, czasowe zajęcie zabytku nieruchomego, wywłaszczenie zabytku nieruchomego, uchwalanie programów opieki nad zabytkami oraz ustanawianie społecznych opiekunów zabytków. Analiza pozwoliła zidentyfikować więcej zadań, które wykonują jednostki samorządu terytorialnego, a które służą lub mogą służyć ochronie zabytków. Do takich zadań należy: nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy; dotacje na prace przy zabytkach; plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych; uchwalanie planu ogólnego gminy; uchwalanie miejscowego planu odbudowy; uchwała krajobrazowa; lokalizacja inwestycji mieszkaniowej; gminny program rewitalizacji; specjalna strefa rewitalizacji; miejscowy plan rewitalizacji, uchwalanie strategii rozwoju gminy i województwa; umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste; trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej; prawo pierwokupu; decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach; podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków; postępowania w sprawie rzeczy znalezionych; plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audyt krajobrazowy.

⁷⁸⁵ Analiza ukazała, że poza gminną ewidencją zabytków jako nienazwaną formą ochrony zabytków, kategorię tę można rozszerzyć na: nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy; ochronę zabytków odkrywanych/znalezionych; ochronę zabytków w decyzji środowiskowej.

Wskazane zadania znajdują swoje umocowanie w kilku ustawach, stąd konkretne kompetencje organów należy ustalać, sięgając do różnych aktów prawnych. Ustawodawca silnie powiązał ochronę zabytków przez jednostki samorządu terytorialnego z planowaniem przestrzennym. Poza tym zadania te potwierdzają, że konstytucyjne strzeżenie dziedzictwa narodowego jest zadaniem współdzielonym przez administrację samorządową i rządową. Przewodnią rolę odgrywa jednak administracja rządowa z organami ochrony zabytków w postaci generalnego konserwatora zabytków oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Wyżej wskazane zadania (za wyjątkiem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) zostały nazwane przez ustawodawcę zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego lub są finansowane ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria te pozwalają wyodrębnić powyższe zadania jako zadania własne. Część z tych zadań ma charakter obowiązkowy, a część fakultatywny. Niestety nawet te obowiązkowe są bardzo często niewykonywane przez samorządy (np. gminna ewidencja zabytków, programy opieki nad zabytkami). Z kolei zadania fakultatywne wykonywane są z różną intensywnością, ale ich nieobowiązkowa natura sprawia, że poziom ich wykonywania często jest bardzo niski. Niemniej zidentyfikowanie tak wielu zadań pozwala unaocznić, jakimi narzędziami dysponują samorządy z zakresu ochrony zabytków. Mnogości tych narzędzi nie widać z samej analizy wspomnianego wyżej art. 93 ust. 4 u.o.z.o.z. Przepis ten powinien zatem zostać uzupełniony lub uchylony jako nieprecyzyjny, gdyż w obecnym brzmieniu bardziej zaciemnia niż porządkuje obraz zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków.

Analiza ukazała, że to gmina posiada wiodącą rolę w zakresie ochrony zabytków. Ustawodawca nie tylko wyposażył ten szczebel samorządu terytorialnego w największą liczbę zadań do wykonania, ale zadbał o to, aby były to narzędzia służące nie tylko statycznej ochronie zabytków, ale bardziej aktywnemu podejściu – można by rzec - zarządzaniu dziedzictwem - głównie poprzez parki kulturowe i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Mniej zadań wykonuje natomiast szczebel powiatowy. Można nawet stwierdzić, że część zadań została mu przydzielona „na siłę”, aby w jakiś sposób „dociążyć” tę jednostkę. Przykładem jest kwestia społecznych opiekunów zabytków, którzy powinni być powiązani więzami organizacyjnymi raczej z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Samorząd powiatowy z wielkim trudem i problemami realizuje zadania ograniczające albo pozbawiające własności w postaci czasowego zajęcia zabytku nieruchomego oraz wywłaszczenie zabytku nieruchomego. W przypadku tych zadań wymagana jest ingerencja ustawodawcy, która rozwieje wątpliwości proceduralne, które są formułowane od lat.

Samorząd województwa posiada najmniej zadań, co nie znaczy, że zadania te nie są ważne. Przede wszystkim na tym poziomie przyjmowane są strategiczne dokumenty planistyczne w postaci strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audytu krajobrazowego. Mogą one pełnić rolę koordynacyjną dla całego regionu, ale poprzez regulacje ustawodawcy, zwłaszcza w odniesieniu do tego ostatniego, ich potencjał został znacząco ograniczony. Uwolnienie tego potencjału pozwoliłoby prowadzić choć trochę bardziej skuteczną politykę ochrony krajobrazu.

Dużo uwagi zostało poświęcone praktyce przekazywania samorządom przez wojewodów (na wniosek wojewódzkich konserwatorów zabytków) spraw z zakresu ochrony zabytków. Fakt, że obecnie (1 stycznia 2026 r.) obowiązują 63 takie porozumienia, a ich liczba od lat znacząco się nie zmienia, pokazuje, że nie należy się spodziewać znaczących zmian. Postawiona swego czasu w literaturze teza, że samorządy nie zawierają porozumień z przyczyn finansowych, organizacyjnych i merytorycznych, znalazła swoje potwierdzenie.

Analiza zadań z zakresu ochrony zabytków pokazała też, że samorządy niechętnie podejmują się ich wykonywania. Zadania z zakresu ochrony zabytków wymagają specjalistycznej wiedzy i odpowiednich kadr. Takimi nie dysponuje samorząd *en bloc*, a zwłaszcza samorząd gminny. W połączeniu z brakiem dostatecznej reakcji na tę sytuację ze strony wojewódzkich konserwatorów zabytków, wynikającej zazwyczaj z braku sankcji za nierealizowanie obowiązkowych zadań, ukazuje się obraz, który daleko odbiega od ideału. Konsekwencje można obserwować w postaci nadal wielu popadających w ruinę lub niszczących zabytków.

Postulowanym rozwiązaniem jest „zejście” administracji konserwatorskiej na niższy szczebel. Optymalnym rozwiązaniem byłoby powoływanie powiatowych konserwatorów zabytków jako organów administracji rządowej w terenie, która wchodziłaby w skład powiatowej administracji zespolonej. Powiatowy konserwator zabytków pozostawałby blisko lokalnych tematów i bez trudu mógłby utrzymać kontrolę i wgląd w stan zabytków rozsianych na terenie powiatu. Jako wzór może posłużyć istniejąca administracja budowlana w postaci powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Oczywiście powyższego nie da się realizować bez zapewnienia odpowiedniego finansowania przez państwo. I choć w ostatnich latach wykonano w kwestii finansowania zabytków kilka pozytywnych kroków, to jednak nadal są to wysiłki niewystarczające. Poza tym może pojawić się jeszcze jeden problem. Kwestia ochrony zabytków nie jest bowiem w polu

zainteresowań partii politycznych, a przynajmniej tak wynika z ich programów politycznych⁷⁸⁶. Nie oznacza to jednak trwałej obojętności ustawodawcy, lecz raczej brak wystarczającej presji społecznej w tym obszarze. Sytuację może zmienić szersze zaangażowanie społeczne, inicjowane przez organizacje pozarządowe, liderów opinii publicznej oraz środowiska eksperckie. Być może dopiero wówczas możliwe będzie wygenerowanie impulsu do zmian legislacyjnych, w tym do wzmocnienia obowiązków informacyjnych administracji (aktów informacyjnych) w zakresie ochrony zabytków. Pozwoli to informować społeczeństwo o działaniach administracji, zwiększy transparentność funkcjonowania administracji konserwatorskiej, w tym samorządowej, a w dalszej kolejności zaktywizuje społeczeństwo do podejmowania wielorakich działań.

Wyczekiwanie na zmiany nie może jednak uzasadniać inercji, w tym tej po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Mimo wielu problemów i wyzwań samorząd pełni ważną rolę w systemie ochrony zabytków. Posiada do realizacji wiele zadań obowiązkowych i fakultatywnych – wykonując je wymiennie przyczynia się do ochrony zabytków, które nie powinny być postrzegane jako balast, ale jako czynnik rozwoju i trwania.

⁷⁸⁶ G. Kęsik, *Architektura, dziedzictwo kulturowe i polityka przestrzenna w programach partii politycznych w Polsce*, „Studia Politologiczne”, 2025, v. 78, s. 237-252.

Spis źródeł

a) spis polskich źródeł prawa:

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. Pr. P. P. nr 16, poz. 36).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

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, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz.U. 1963 nr 19 poz. 101).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1986 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz.U. 1986 nr 42 poz. 204).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury (Dz.U. 2000 nr 86 poz. 965).

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 8 kwietnia 2002 r. w sprawie społecznej opieki nad zabytkami (Dz.U. z 2002 r., nr 56, poz. 508).

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

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. 2004 nr 124 poz. 1305).

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. 2004 nr 212 poz. 2153).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. 2011 nr 113 poz. 661).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 4 października 2018 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Dz.U. 2018 poz. 2031).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. 2019 poz. 394).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. 2019 poz. 1886).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2021 poz. 2404).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2024 poz. 1116).

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 2 listopada 2005 r., 84/2005.

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 19 grudnia 2023 r., 29/1554/2023.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. 2024 poz. 198).

Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 22/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2018 r., poz. 13180).

Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr V/70/19 z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie: uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego wraz z Planem zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r., poz. 4021).

Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XIX/482/20 z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 4036).

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 576 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1691).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1071).

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972 nr 49 poz. 312).

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185).

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1344).

Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1988 nr 19 poz. 130).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1151).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1153).

Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990 nr 34 poz. 198).

Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1990 nr 56 poz. 322).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 707).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1125 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. 2025 r., poz. 567).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 493).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2025 r., poz. 418).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 82).

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 496).

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1684).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2025 poz. 581).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718).

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów, przebudowy i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1094).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1191).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2026 poz. 143).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2024, poz. 1130 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 311).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1292).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1478 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. 2025 poz. 468).

Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2008 nr 154 poz. 958).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1112).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2025 poz. 428).

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. 2010 nr 75 poz. 474).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2010 nr 130 poz. 871).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 501).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2024 poz. 278).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. 2025 poz. 186).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1595).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1754).

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2019 poz. 730).

Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 825 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1265).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907 ze zm.).

b) spis brytyjskich źródeł prawa:

An Act to consolidate certain enactments relating to special controls in respect of buildings and areas of special architectural or historic interest with amendments to give effect to recommendations of the Law Commission, 1990 c. 9.

An Act to make provision with respect to the functions and procedures of local authorities and provision with respect to local authority elections; to make provision with respect to grants and housing benefit in respect of certain welfare services; to amend section 29 of the Children Act 1989; and for connected purposes, 2000 c. 22.

An Act to make provision about the functions and procedures of local and certain other authorities; to make provision about the functions of the Commission for Local Administration in England; to enable the recovery of financial sanctions imposed by the Court of Justice of the European Union on the United Kingdom from local and public authorities; to make provision about local government finance; to make provision about town and country planning, the Community Infrastructure Levy and the authorisation of nationally significant infrastructure projects; to make provision about social and other housing; to make provision about regeneration in London; and for connected purposes, 2011 c. 20.

Ancient Monuments Protection Act 1882, 45 & 46 Vict. c. 73.

Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, 1979 Chapter 46.

Historic Environment (Wales) Act 2023, 2023 asc 3.

c) spis francuskich źródeł prawa:

Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 73-152 du 8 février 1973, publiée au Journal officiel de la République française du 10 février 1973.

Code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, Journal officiel de la République française du 21 septembre 2000.

Code du patrimoine, Journal officiel de la République française du 24 février 2004.

Loi pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, Journal officiel. Lois et décrets, 19e année, n°89, 31 mars 1887, p. 1521-1522.

Loi sur les monuments historiques promulguée le 31 décembre 1913, Journal officiel de la République française (p. 129-132).

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal officiel de la République française du 3 mars 1982.

d) spis niemieckich źródeł prawa:

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414).

Kulturgutschutzgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).

Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 (Nds. GVBl. S. 517 - VORIS 22510 01 00 00 000 -).

Preußische Gesetzsammlung S. 159.

Preußische Gesetzsammlung S. 260.

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986).

e) spis orzecznictwa:

Postanowienie NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OSK 831/12.

Postanowienie NSA z 14 września 2012 r., II OSK 1950/12.

Postanowienie NSA z 15 grudnia 2016 r., II OSK 2700/16.

Postanowienie NSA z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17.

Postanowienie NSA z 19 września 2018 r., II OSK 2781/17.

Postanowienie NSA z 25 marca 2020 r., II OZ 244/20.

Postanowienie NSA z 18 października 2022 r., II OZ 610/22.

Postanowienie NSA z 30 lipca 2024 r., II OZ 367/24.

Postanowienie WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2016 r., II SA/Gl 280/16.

Postanowienie WSA w Krakowie z 7 marca 2017 r., II SA/Kr 1507/16.

Postanowienie TK z 24 lipca 2013 r., Ts 107/11.

Postanowienie TK z 7 listopada 2016 r., SK 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 84.

Uchwała 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., ONSAiWSA 2005 4 poz. 64.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18).

Wyrok NSA z 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07.

Wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1823/10.

Wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 706/12.

Wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2637/12.

Wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., II OSK 2329/14.

Wyrok NSA z 28 października 2015 r., II OSK 2014/15.

Wyrok NSA z 8 stycznia 2016 r., I OSK 580/14.

Wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2909/14.

Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15.

Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., II OSK 451/16.

Wyrok NSA z 8 maja 2018 r., II OSK 1357/17.

Wyrok NSA z 24 kwietnia 2019 r., II OSK 2016/18.

Wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 905/19.

Wyrok NSA z 16 lutego 2021 r., II OSK 1968/18.

Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 158/21.

Wyrok NSA z 17 maja 2023 r., I OSK 532/22.

Wyrok NSA z 11 października 2023 r., II OSK 1126/22.

Wyrok NSA z 22 listopada 2023 r., II OSK 1626/23.

Wyrok NSA z 27 lutego 2024 r., III OSK 107/23.

Wyrok NSA z 19 czerwca 2024 r., II OSK 2410/21.

Wyrok NSA z 19 listopada 2024 r., II OSK 114/22.

Wyrok SN z 23 czerwca 2015 r., III CSK 381/14.

Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

Wyrok TK z 11 maja 2023 r., P 12/18 (Dz.U. 2023 poz. 951).

Wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2005 r., IV SA/Wa 856/05.

Wyrok WSA w Łodzi z 6 listopada 2007 r., II SA/Łd 324/07.

Wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2008 r., I SA/Wa 203/08.

Wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2009 r., VII SA/Wa 2027/08.

Wyrok WSA w Poznaniu z 15 września 2010 r., IV SA/Po 428/10.

Wyrok WSA w Krakowie z 6 października 2011 r., II SA/Kr 991/11.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2011 r., II SA/Wr 448/11.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 964/11.

Wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2014 r., II SA/Po 1065/13.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 398/14.

Wyrok WSA w Łodzi z 18 grudnia 2014 r., II SA/Łd 638/14.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2015 r., II SA/Łd 1116/14.

Wyrok WSA w Łodzi z 23 marca 2016 r., II SA/Łd 73/16

Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 807/15.

Wyrok WSA w Krakowie z 18 października 2016 r., II SA/Kr 830/16.

Wyrok WSA w Łodzi z 26 października 2017 r., II SA/Łd 612/17.

Wyrok WSA w Gdańsku z 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17.

Wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 102/19.

Wyrok WSA w Gdańsku z 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19.

Wyrok WSA w Kielcach z 3 lipca 2020 r., II SA/Ke 340/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 7 maja 2021 r., VII SA/Wa 307/21.

Wyrok WSA w Kielcach z 16 czerwca 2021 r., II SA/Ke 463/21.

Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2021 r., VII SA/Wa 1058/21.

Wyrok WSA w Poznaniu z 16 lutego 2022 r., II SA/Po 258/21.

Wyrok WSA w Krakowie z 9 stycznia 2024 r., II SA/Kr 1361/23.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 kwietnia 2024 r., II SA/Rz 2033/23.

Wyrok WSA w Krakowie z 17 października 2024 r., II SA/Kr 1019/24.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 lipca 2025 r., II SA/Wr 256/25.

Wyrok WSA w Krakowie z 3 października 2025 r., II SA/Kr 930/25.

f) spis literatury przedmiotu:

Ambros S., *Expropriation*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Antoniak P., *Art. 81*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 7*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 16*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 18*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 19*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 22*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 33*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 50*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Antoniak P., Cherka M., *Art. 11(d)*, w: P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski (red.), *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bąbała W., Kuniewicz M., Pióro E., Ryczkowska K., Wielgosz A., *Pojęcie i istota samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, nr 98, 2013.

Barczak A., *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, „Prawo i Środowisko”, 2003, nr 3.

Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

Barford P., *Wielka Brytania: przeszłość Anglii dla teraźniejszości i przyszłości*, w: Z. Kobylński (red.), *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, Warszawa 1998.

Barut A., *Wolne społeczeństwo i „Sędzia Herkules”*. Instytucjonalizacja społecznej dyskusji nad prawem w filozofii Ronalda Dworkina, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, t. 4.

Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

Bąkowski T., *Udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz w innych postępowaniach związanych ze zmianą przeznaczenia lub zagospodarowania nieruchomości*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.

Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017.

Bąkowski T., *Uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie przepisów art. 106 k.p.a.*, w: A. Gryszczyńska, B. Konieczna (red.), *Ochrona zabytków militarnych Helu*, Toruń – Warszawa 2006.

Bąkowski T., *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, w: M. Stec, S. Płażka (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

Bąkowski T., *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. XXXVIII.

Beim M., *Art. 38a*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.

Bidziński M., Chmaj M., *Prawne aspekty finansowania opieki nad zabytkami*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.

Bielawska-Palczyńska J., *Park Kulturowy „Stare Miasto” w Poznaniu – refleksje po czterech latach działania*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022.

Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.

Biga B., *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, w: S. Mazur (red.), *Sprawne państwo*, Kraków 2015.

Bimkiewicz P., *Kreatywna rola samorządu gminnego w ochronie dziedzictwa kulturowego*, w: M. Świdrak, M. Wiśniewski (red.), *Akademia dziedzictwa 2014–2020. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, Kraków 2023.

Binaś M., *Dotacje samorządowe – zabytki, ochrona środowiska, sport, dzieci w wieku do lat 3, spółki wodne*, Warszawa 2022.

Błaszczyk I., *Miejski konserwator zabytków w Poznaniu. Historia i teraźniejszość 1955-2025*, Poznań 2025.

Błaszko A., *Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem w Wielkiej Brytanii*, „Finanse Komunalne”, 2019, nr 10, s. 56.

Błocińska M., *Dziedzictwo kulturowe*, w: M. Świetlik, *Plan ogólny miasta, gminy. Poradnik*, Warszawa 2024.

Bojanowski E., *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.

Bonusiak E., *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2023.

Bourjac L., Cruchon J., Mauroux S., Schmit P., Bascou L., *Protection du patrimoine et relations communes-communautés*, Bordeaux 2017.

Broda A., Konopka M., Landeck H., Zalasinska K., Zielniewicz T., *Tezy konserwatorskie 2015 – propozycja reform służb ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 1.

Brudnicki J., *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*, „Ochrona Zabytków”, 2023, nr 2.

Brudnicki J., *Problematyka zakresu ochrony konserwatorskiej zabytków wpisanych do rejestru zabytków, podlegających równocześnie ochronie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, w: M. Jankowska, P. Gwoździewicz-Matan, P. Stec (red.), *Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu*, Warszawa 2020.

Bryła J., *Wpływ zastosowania domniemania właściwości zarządu województwa na podział zadań realizowanych przez organy samorządu wojewódzkiego*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Buliński K., *Art. 39*, w: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Chaciński D., *Zakres ochrony zabytków nieruchomych na tle wybranych orzeczeń WSA w Warszawie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2012, nr 1.

Cherka M., *Art. 87*, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Cieślak I., *Analiza systemu planownia przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, 2010, nr 9/2.

Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.

Cooper R., *Expropriation*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Cornu M., *Droit français*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Cour des comptes, *Les Collectivités Territoriales Face Aux Enjeux De Leur Patrimoine Monumental*, Paris 2025.

Cymerman R., *Planowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym*, w: R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Olsztyn 2017.

Czarny P., *Art. 163*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.

Człowiekowska J., *Powierzenie zadań i kompetencji w administracji publicznej – uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.

Daniel P., *Możliwość weryfikacji wpisu do ewidencji zabytków. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2023 r. (II OSK 2326/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2024, nr 1.

Davydov D., *Federal variety versus harmonisation: Recent monument legislation in Germany*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2021, nr 2(50).

Dąbkowska M., *Wýwłaszczenie nieruchomości zabytkowej*, „Ochrona Zabytków”, 2008, nr 3.

Dąbrowski M., *Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2015, nr 5.

Denhauser N., *Classement*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Denhauser N., Dominicé A., *Inventaire*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Derlatka J., *Sprawy gospodarcze w polskim ustawodawstwie w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2012, nr 1.

Designated Assets, Protected Areas and the Built Environment
https://historicengland.org.uk/research/heritage-counts/indicator-data/assets/?utm_source=chatgpt.com.

Dettlaff D., Staszewski S., *Problematyka ochrony dziedzictwa archeologicznego w gminnych programach opieki nad zabytkami*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Kozień (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019.

Dobkowska B., Klonowski K., *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2013, nr 9.

Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.

Dobosz P., *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków”, 1985, nr 3-4.

Dobosz P., *Formy i sposoby ochrony zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Dobosz P., *Kierunki zmian w polskim systemie ochrony zabytków*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin-Warszawa 2011.

Dobosz P., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2004.

Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2001, nr 1/1.

Dobosz P., *Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, Kraków 2015.

Dobrzyn A., *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków”, 2007, nr 3.

Dolnicki B., *Art. 15*, w: B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2024.

Dolnicki B., *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 3.

Dolnicki B., *Wykonalność decyzji ZRID*, w: M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.

Dolnicki B., Mędrzycki R., *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024.

Drela M., *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Drela M., *Formy ochrony zabytków a wyrównanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.

Drela M., *Ingerencja administracji w prawo własności zabytków nieruchomych*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2004, nr 62.

Drela M., *Reforma ewidencji zabytków z perspektywy funkcjonalnej i systemowej*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia = Wrocławskie Studia Erazmiańskie : zeszyt naukowy studentów, doktorantów i pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego”, 2024, nr XVIII.

Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.

Dudek G., *Instytucja parku kulturowego – kompetencja organów gminy w perspektywie ustrojowej*, „Młoda Palestra”, 2024, nr 1.

Dworkin R., *Imperium prawa*, Warszawa 2022.

Eska-Mikołajewska J., *Pozycja i funkcje samorządu lokalnego w wielopoziomowym federalnym systemie Niemiec*, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorzad-terytorialny-na-swiecie/pozycja-i-funkcje-samorzadu-lokalnego-w-wielopoziomowym-federalnym-systemie-niemiec>.

Feret E., *Zadania publiczne z zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, w: I. Mirek, T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej : międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, Łódź 2013.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., *Art. 3*, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., *Art. 8*, w: T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019.

Fogel A., *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny”, 2024.

Fogel A., *Formalnoprawne uwarunkowania utworzenia parku kulturowego*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022.

Fogel A., *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, 2023, nr 73.

Fogel A., *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 11.

Fogel A., *Nowe akty planistyczne służące ochronie krajobrazu*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2016, nr 2.

Fogel A., *Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego*, „Ochrona Zabytków”, 2022, nr 2.

Fogel A., *Park kulturowy w orzecznictwie sądowym*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022.

Fogel A., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w kontekście ochrony zabytków oraz ochrony krajobrazu – uwarunkowania prawne*, w: K. Zalasńska (red.) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, Warszawa 2022.

Fogel A., *Problemy interpretacyjne dotyczące uchwalania i funkcjonowania parków kulturowych*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/problemy-interpretacyjne-dotyczace-uchwalania-i-funkcjonowania-parkow-kulturowych/ (dostęp: 4.12.2025).

Fogel A., *Regulacje prawne w zakresie ochrony krajobrazu przed reklamami wizualnymi – wzmocnienie czy dezintegracja systemu?*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 7-8.

Fogel A., *Środowisko-kulturowe uwarunkowania ochrony ład przestrzennego – wymiar prawny*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Warszawa 2020.

Frankiewicz-Bodynek A., *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Toruń 2019.

Frier P., Noual P., *Droit du patrimoine culturel*, Paryż 2025.

Gaczoł A., *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce*, w: J. Jasieńko, K. Kuśnierz (red.), *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2009.

Ganowicz E., *Władze kombinowane w Anglii – nowoczesny model zarządzania wykonywaniem zadań publicznych*, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorząd-terytorialny-na-swiecie/wladze-kombinowane-w-anglii-nowoczesny-model-zarzadzania-wykonywaniem-zadan-publicznych>.

Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Warszawa 2020.

Geppert A., *Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego*, w: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011.

Główczewska A., *Włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków. Refleksje na tle materialnej definicji zabytku i najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo i Wiąż”, 2025, nr 4(57).

Główczewska A., Rączka P., *Wpis do gminnej ewidencji zabytków – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, w: G. Łaszczyk (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, Warszawa-Katowice 2024.

Główny Urząd Statystyczny, *Kultura i dziedzictwo narodowe w 2024 r.*, Warszawa-Kraków 2025.

Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024.

Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny, opracował zespół w składzie: Tomasz Błyskosz, Anna Fortuna-Marek, Elżbieta Jagielska, Iwona Liżewska, Bogna Oszczanowska, Jolanta Welc-Jędrzejewska, „Kurier Konserwatorski”, 2009, nr 3.

Gmiter M., *Inwestycje przy zabytku. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2024.

Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004.

Gołębiowska A., Zientarski P., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, w: A. Gołębiowska, P. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa 2016.

Góralczyk K., Kociołek K., *Wybrane aspekty ochrony obiektów zabytkowych na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, w: P. Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Kozień, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022.

Górny W., *Wewnętrzne podziały terytorialne obszarów miejskich jako element ich dziedzictwa kulturowego. Analiza zagadnienia na przykładzie Krakowa*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Górski A., *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, „Zarządzanie i Edukacja”, 2002, nr 5.

Górski M., *Zintegrowane plany inwestycyjne - charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 10.

Grabowski P., *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.

Gromek Z., *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe. Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1.

Gruszecki K., *Obowiązki o charakterze kompensacyjnym lub minimalizacyjnym w decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 5.

Gulski B., Gorzym-Wilkowski W., *Spatial Planning as a Public Management Tool in Poland: Premises and Reality*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Sectio H”, 2022, v. 56, nr 4.

Guss A., *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29.

Gwardzińska Ż., *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019.

Gwardzińska Ż., *Porozumienia administracyjne w sprawie delegowania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2021, nr 66.

Gwardzińska-Chowaniec Ż., *Obowiązek posiadania programu opieki nad zabytkami a zarządzanie ciągłością działania procesu ochrony zabytków na szczeblu samorządowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1968/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich, 2021, nr 10.

Gwiazdowka M., *Znaczenie samorządów w ochronie zabytków. Propozycje zmian*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 15.

Gwoździewicz-Matan P., *Porządkowanie zbiorów pod względem prawnym. Pierwotne sposoby nabywania własności przez muzea*, w: *Muzealne łamigłówki. Postępowanie z obiektami o nieuregulowanym statusie prawnym*, Gdańsk 2025.

Hart H., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.

Hauser R., *Skutki zaniechania legislacyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego – wybrane zagadnienia*, w: M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo*

administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego, Warszawa 2021.

Hejbudzki M., *Gminna ewidencja zabytków jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa dobrom kultury w świetle prawnych standardów ochrony właścicieli nieruchomości*, w: M. Różański, A. Dzikowski (red.), *Troska o zachowanie dóbr kultury*, Olsztyn 2018.

Hirsch R., *Samorządowi konserwatorzy zabytków jako wykonawcy zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków. Krótkie podsumowanie eksperymentu*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2023, nr 18.

Hirsch R., *Zabytki architektury jako sfera działania samorządów terytorialnych – wybrane problemy*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011.

Izdebski H., *Art. 3*, w: H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.

Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1–2.

Izdebski H., *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 7-8.

Izdebski H., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 2022, nr 10.

Izdebski H., *Samorząd Terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

Jackiewicz A., *Zasada wertykalnego podziału władzy w państwach złożonych - zarys problematyki*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.

Jackowska M., *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2022, nr 10.

Jagielska-Burduk A., *Cultural Heritage as a Legal Hybrid. Between Public and Private Law*, Cham 2022.

Jagielska-Burduk A., *Nowy wizerunek dziedzictwa – między ochroną a zarządzaniem*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016.

Jagielska-Burduk A., *Prawo własności dziedzictwa kultury*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016.

Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.

Jagielska-Burduk A., Szafrński W., Gawęł Ł., *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016.

Jągłowski P., *Niemcy: system ochrony zabytków archeologicznych*, w: Z. Kobyliński (red.), *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, Warszawa 1998.

Jakubiak Ł., *System polityczny Republiki Francuskiej*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020.

Jakubowski A., *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków”, 2023, nr 2.

Jakubowski A., *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2022, nr 1 (100).

Jarecki S., *Występowanie pomocy publicznej w finansowaniu przedsięwzięć związanych z opieką nad zabytkami*, w: W. Szafrński, K. Zalasinska (red.), *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, Poznań 2009.

Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2014, nr 97.

Jaworski J., *Definicje legalne oraz zakres regulacji uchwał krajobrazowych. Kilka uwag w aspekcie (nie) prawidłowej legislacji planistycznej*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Jędraszko A., Biegański L., *Planowanie przestrzenne w Niemczech – zarys systemu*, w: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011.

Jurzyński M., *Kontrola a nadzór w administracji publicznej. Rozróżnienie pojęć na przykładzie wybranych kompetencji wojewody*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”. 2023, nr 3.

Kafar D., Pawlik K., *Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie*, Warszawa 2024.

Kafka K., *Systemy planowania przestrzennego, analiza porównawcza modeli współdziałania uczestników planowania przestrzennego*, „Studia Miejskie”, 2020, t. 40.

Kamińska R., *Audyty krajobrazowe – wybrane aspekty prawne i praktyczne*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, 2025, nr 3.

Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomości jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, w: R. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.

Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Karolczuk A., *Realizacja projektu architektoniczno-budowlanego a zalecenia konserwatorskie w odniesieniu do obiektu wpisanego do gminnej ewidencji zabytków*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Kasiński M., *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.

Kasperowicz R., *Dehio i Riegl, czyli spór o przeszłość i przyszłość zabytków*, w: R. Kasperowicz (red.), *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2012.

Kawęcka A., Hilla P., *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Kąsinowski A., *Trzy szóstki w CZMiOZ-ie*, w: J. Jasieńko, K. Kuśnierz (red.), *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2009.

Kęsik G., *Architektura, dziedzictwo kulturowe i polityka przestrzenna w programach partii politycznych w Polsce*, „Studia Politologiczne”, 2025, v. 78.

Kieres L., *Prawo samorządu terytorialnego w aktach Rady Europy*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.

Kisała M., *Powiatowe służby, inspekcje i straże w strukturze powiatowej administracji zespolonej – koncepcja nadal aktualna?*, „Acta Iuridica Resoviensia”, 2024, nr 3(46).

Kobyliński Z., *Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe?*, „Mazowsze Studia Regionalne”, 2011, nr 7.

Kobyliński Z., *Własność dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2009.

Kobyliński Z., *Współczesne problemy prawnej ochrony dziedzictwa archeologicznego w Polsce*, w: W. Szafrński, K. Zalasinska (red.), *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. III, Poznań 2009.

Kociołek-Pęksa A., Menkes J., *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Kociubiński K., *Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”, 2017, nr 1.

Kocowska-Siekierka E., Kocowski T., *Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych*, „Studia Prawa Publicznego”, 2024, nr 1(45).

Konopka M., *Prawo i organizacja ochrony zabytków*, Warszawa 1996.

Konstytucje państw Unii Europejskiej, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

Korczak J., *Kilka refleksji nad porozumieniem jako miejscem spotkań organów administracji w wykonywaniu ich zadań publicznych*, w: B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.

Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, nr 6.

Korczak J., *Problemy interpretacyjne związane z przepisami specustawy mieszkaniowej*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Korczak J., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa narodowego*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.

Kornecki M., *Inwentaryzacja, ewidencja i dokumentacja konserwatorska. Refleksje w świetle doświadczeń z lat powojennych*, w: A. Tomaszewski (red.), *Ochrona i konserwacja dóbr kultury w Polsce 1944-1989*, Warszawa 1996.

Kosiewski P., Krawczyk J., *Latarnia pamięci. Od muzeum zabytków narodu do katechizmu konserwatora*, w: P. Kosiewski, J. Krawczyk (red.), *Zabytek i historia. Wokół problemów konserwacji i ochrony zabytków w XIX wieku*, Warszawa 2012.

Kostrzevska J., *Prawo ochrony zabytków w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a problematyka stosowania art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego w tzw. procedurze uzgodnieniowej*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018.

Kotulska J., *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. dotyczącego wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Kotulski M., *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny”, 2011, nr 7-8.

Kotulski M., *Uwarunkowania planowania i zagospodarowania przestrzennego w strefach historycznych*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018.

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., *Kryzys Polskiej Przestrzeni – źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Warszawa 2020.

Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.

Kowalski W., Zalasinska K., *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011.

Kozień A., *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, Kraków 2023.

Kozłowska N., *Aksjologia, cele i skutki prawne gminnej ewidencji zabytków i rejestru zabytków w analizie porównawczej*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Kozłowska N., *Wpis do gminnej ewidencji zabytków w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 roku, P 12/18*, w: P. Dobosz, A. Kozień, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024.

Krasnowolski B., *Ochrona zabytków. Historia, doktryny, systemy prawne*, Lublin 2023.

Krasowski K., *Powstanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.

Krawczyk J., *Nazwać, żeby ocalić. Klasycy myśli konserwatorskiej wobec reliktyw przeszłości*, Toruń 2020.

Kruś M., Krzanowski M., *Nadmierny wpływ prawodawcy administracyjnego na proces przyjmowania aktów planowania przestrzennego – refleksje na tle sporządzania audytów krajobrazowych*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 1-2.

Kurzątkowski M., *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków”, 1973, nr 103.

Lasik P., *Własność powiernicza dóbr kultury jako element nowego modelu zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2023.

Leoński Z., *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL. Rady narodowe, samorząd mieszkańców miast i wsi, terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa–Poznań 1989.

Lewicka R., *Dyskrecjonalność w korzystaniu z upoważnienia prawodawczego – rozważania na tle art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: P. Korzeniowski,

A. Kaźmierska-Patrzyczyn, M. Kapusta, A. Rabiega-Przyłęcka, P. Wilczyński (red.), *Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa-Łódź 2025.

Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, nr 4.

Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich – Niemcy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4.

Lis W., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Lublin 2020.

Lis W., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2018, nr 39.

Lisowski P., *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2018.

Lisowski P., *Zespolenie w samorządzie terytorialnym*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2022.

Local Heritage Listing: Identifying and Conserving Local Heritage, Historic England, 2021.

Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

Łętowska E., *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik prawa prywatnego”, 2002, r. XI, z. 1.

Łukaczyński J., *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2012, nr 3445.

Malesa W., *Dotacje konserwatorskie – analiza regulaminów na przykładzie województwa łódzkiego*, w: P. Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Kozień, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022.

Malesa W., *Plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w jednostkach organizacyjnych*, w: P. Dobosz, A. Kozień, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024.

Małecka-Lyszczyk M., *Znaczenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji zasady subsydiarności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2011, nr 868.

Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.

Marcinek R., *Stan parków kulturowych w Polsce*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022.

Marcinek R., Myczkowski Z., Siwek A., *Ocena skuteczności ochrony krajobrazu w parkach kulturowych w Polsce*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2021, nr 66.

Markowski T., Ciołek D., Kotlińska J., Żak-Skwierczyńska M., Nowak M., Błaszke M., *Wybrane wyzwania związane z funkcjonowaniem samorządów województw – wymiar finansowy, społeczny i przestrzenny*, „Samorząd Terytorialny”, 2023, nr 7-8.

Martysz Cz., *Komentarz do art. 27*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

Martysz Cz., *Komentarz do art. 31*, w: B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023.

Martysz Cz., *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, w: E. Knosál, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.

Marak K., *Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2009, nr 3109.

Marchaj R., *Porozumienie – rodzaje i charakter prawny*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2022.

Materiały uzupełniające dyskusje przedkongresowe, red. J. Rulewicz, R. Marcinek, Warszawa-Kraków 2025.

Maziarz A., *Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do gminnej ewidencji zabytków*, „Krytyka Prawa”, 2025, nr 14.

Mazur R., Talik A., *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 12.

Mazurek A., *Działania gmin w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego małych miast*, w: M. Zemło (red.), *Małe miasta. Kultura materialna*, Białystok – Pilzno – Supraśl 2022.

Miaskowska-Daszkiewicz K., *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2023, nr 1/2023.

Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny”, 2018, r. 25, nr 4.

Michalec-Dziedzic A., *Dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ochronę zabytków*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, 2022, nr 3.

Midura F., *Spółeczna opieka nad zabytkami na ziemiach polskich do 1918 roku*, Warszawa 2004.

Mikiciuk I., *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski”, 2010, nr 9.

Mikulski D., *Problematyka ochrony, planowania i zarządzania przedpolami ekspozycji wielkopolskich folwarków*, „Przestrzeń i Forma”, 2023, nr 53.

Mikuła Ł., Fogel A., Giedych R., Zachariasz I., Nowak M., Oleńczuk-Paszal A., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 10.

Miłosz M., *Prawnoustrojowe uwarunkowania przekazywania i powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego jako przejaw dostosowywania organizacji administracji publicznej do ich efektywniejszego wykonywania*, w: T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.

Ministry of Housing, Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, December 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>.

Miruć A., Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy*, w: P. Dobosz, W. Górny, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Koziń, A. Mazur, A. Pyrzyk (red.), *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022.

Miaskowska-Daszkiewicz K., *Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2023, nr 1/2023.

Misiejko A., *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*, Warszawa 2023.

Moll T., *Klasyfikacja zadań gminy*, Katowice 2009, niepublikowana praca doktorska.

Moll T., *Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy – wybrane zagadnienia*, „Prawa Człowieka”, 2016, nr 19.

Moll T., *Zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2012, nr 2 (10).

Muczkowski J., *Ochrona zabytków*, Kraków 1914.

Myczkowski Z., *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona zabytków”, 2007, nr 2.

Myczkowski Z., Marcinek R., Siwek A., *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017.

Nawara-Dubiel A., *Ochrona zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – studium przypadku*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Niewiadomski A., *Art. 29*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.

Niewiadomski Z., *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, w: T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.

Niżnik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego*, w: M. Stec, S. Płażka (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

Niżnik-Dobosz I., *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.

Niżnik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, w: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

Nowak H., *Działalność planistyczna jednostek samorządu terytorialnego jako forma ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Nowak M., *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument rozwoju regionalnego*, „Nieruchomości”, 2012, nr 8.

Nowak M., Mickiewicz P., *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012.

Nowak M., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Kukulska-Kozieł A., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Tomczak A., Warsza R., Blaszkę M., *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „drog i bezdroży ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 1-2.

Ofiarska M., *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich - Francja*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4.

Ogrodnik K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et Artibus”, 2013, t. 5, nr 2.

Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 12.

Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.

Pałubska K., *Diagnoza krajowej polityki konserwatorskiej*, w: J. Marcinek (red.), *20 lat Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Warszawa 2023.

Panfil P., *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Parchomiuk J., *Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w sferze wywłaszczenia zabytków*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2019, nr 2.

Parchomiuk J., *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2017, nr 3.

Pawłowska A., *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadania samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2016, vol. 10, nr 2.

Pawłowska A., *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich – Wielka Brytania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, nr 4.

Pawłowska K., *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa kulturowego*, w: Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.

Pawłowska K., Swaryczewska M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Kraków 2002.

Pawłowski S., *Władztwo planistyczne gminy a realizacja inwestycji celu publicznego*, w: M. Szewczyk (red.), *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, Poznań 2017.

Paździor M., *Polska zmiana ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach 1990*, „Ochrona Zabytków”, 1991, nr 2.

Penszyńska A., *Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje de lege ferenda*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, 2020, nr 18.

Perz A., *Wątpliwości i ryzyka wynikające ze współpracy gmin w ramach instytucji porozumienia międzygminnego*, „Gubernaculum et Administratio”, 2023, nr 1(27).

Pickard R., *Patrimoine culturel*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Pickard R., *Site*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Pilarz K., *Kompetencje organów powiatu samorządowego w dziedzinie planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny”, 2022, nr 4.

Pilarz K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy”, 2019, nr 11.

Pisarek M., *Realizacja ochrony zabytków nieruchomych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, w: P. Dobosz, M. Adamus, D. Sokołowska (red.), *Prawo a ochrona dóbr kultury*, Kraków 2014.

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., Filipowicz T., *Meritum inwestycje budowlane*, Warszawa 2019.

Pływaczewski W., *Miejski konserwator zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

Pomykańska W., *Ochrona zabytków w województwie – wybrane problemy*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Prat M., *Interventions des collectivités territoriales en matière d’urbanisme et de patrimoine*, w: *Patrimoines et coopération décentralisée*, Bordeaux 2019.

Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, M. Stahl (red.), Warszawa 2021.

Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury i ochrona zabytków w Polsce. Perspektywy na najbliższe dziesięciolecie*, w: D. Królak-Merska, K. Kwiecińska (red.), *Spotkania w willi Struwego 2001-2003*, Warszawa 2004.

Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. I i II.

Pruszyński J., *Ochrona prawna zabytków w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992.

Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989.

Pruszyński J., *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków”, 1988, nr 41/2.

Pruszyński J., *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977.

Przyborowska-Kliczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011.

Przywora B., *O granicach dopuszczalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej na terenie parku kulturowego*, w: J. Jaworski, B. Szmulik (red.), *Uchwała krajobrazowa. Zagadnienia konstytucyjne*, Warszawa 2023.

Pszczyński M., *Park kulturowy a planowanie przestrzenne*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, 2018, nr XVI/2.

Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe w Polsce: system prawny, finansowanie i zarządzanie*, w: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Kraków 2017.

Purchla J., *W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 2(12).

Rabska T., *Administracja samorządowa i rządowa (nowy model administracji państwowej?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1991, 53, z. 2.

Raciborski M., Sawicki L., *Badanie i ochrona zabytków przyrody: program pracy dla działaczy kulturalnych*, Kraków 1914.

Radomski G., *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017.

Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989, red. J. Purchla, Warszawa 2009.

Raporty zespołów eksperckich zorganizowanych przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, red. J. Rulewicz, R. Marcinek, Warszawa-Kraków 2025.

Redakcja, *Negatywna opinia konserwatora nie zastąpi zgody przy ZRID*, „Nieruchomości”, 2025, nr 12.

Reszczyński J., *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne”, 2022, nr 2(10).

Reszka K., Jeżewski A., *Obiekty przekazane anonimowo*, w: *Muzealne łamigłówki. Postępowanie z obiektami o nieuregulowanym statusie prawnym*, Gdańsk 2025.

Reško D., Wołowicz T., *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 9.

Rojek A., *Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków*, w: K. Zalasinska (red.), *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, Warszawa 2022.

Rosegnal M., *Ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – problematyczny obowiązek*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Rouba B., *Rozdroża ochrony dziedzictwa kulturowego w roku 2011*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011.

Rouba B., *Zagrożenia obiektów zabytkowych – spostrzeżenia konserwatora praktyka*, w: *Spoleczne zagrożenia dóbr kultury. IV Forum Konserwatorów Toruń 21-23 lutego 2001*, Toruń 2001.

Rouba M., *Rola samorządu w kształtowaniu krajobrazu kulturowo-przyrodniczego*, w: S. Ratajski, M. Ziolkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015.

Rouba M., *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO*, Toruń 2013.

Ruczkowski P., *Czy obecny podział zadań samorządu ma sens? Zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość*, w: M. Stec, S. Płazka (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

Rymaszewski B., *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005.

Rymer M., *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: P. Dobosz, K. Szepełak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Rymer M., *Rola jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zabytków – analiza wybranych problemów*, w: A. Gryszczyńska, B. Konieczna (red.), *Ochrona zabytków militarnych Helu*, Toruń – Warszawa 2006.

Rysz N., *Informacja i informowanie w regulacji ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, K. Szepełak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Sans A., *Inventaire*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Sarnecki P., *Art. 5*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

Sawicka K., *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2009, nr 80.

Schatt-Babińska K., *Finansowanie prac remontowych przy zabytkach prywatnych – akredytywa i gwarancja bankowa w służbie zabytkom. Zarys problematyki*, „Santander Art. and Culture Law Review”, 2020, nr 1.

Schatt-Babińska K., *Możliwości i ułomności polskiego prawa ochrony prywatnych zabytków nieruchomości w kontekście historii zabytków nieruchomości w Kopicach, Starych Tarnowicach i Kamieńcu Żąbkowickim*, w: P. Dobosz, K. Szepełak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Schatt-Babińska K., *Ochrona zabytków nieruchomości w dokumentach strategicznych gminy Łódź*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, B. Mazurek, A. Kozień (red.), *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, Kraków 2018.

Schatt-Babińska K., *Rewitalizacja po łódzku – projekt ustawy rewitalizacyjnej a ochrona zabytków – zarys problematyki*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Schmidt P., *Niemiecki system ochrony zabytków – zarys regulacji*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Schmidt P., *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, w: J. Korczak (red.), *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013.

Schmidt P., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019.

Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022.

Sekuła A., Kubiszewska K., *Finansowanie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez samorząd terytorialny*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2025, nr 2(120).

Sepioł R., *Dlaczego i jak chronić dziedzictwo kulturowe – analiza teoretyczno-filozoficzna założeń prawodawstwa w zakresie ochrony dziedzictwa*, w: M. Świdrak, M. Wiśniewski (red.), *Akademia dziedzictwa 2014–2020. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, Kraków 2023.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Sieklucki D., *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020.

Sienkiewicz T., *Gminna ewidencja zabytków jako nienazwana forma nadzoru konserwatorskiego*, „Gubernaculum et Administratio”, 2023, nr 1.

Sienkiewicz T., *O potrzebie ustawowego doformalizowania charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków*, „Studia Prawnicze KUL”, 2025, nr 1(101).

Sienkiewicz T., *Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jako nienazwana forma ochrony zabytków*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne, t. 2*, Poznań 2013.

Sikora K., *Local-government Arrangements with Participation of Local Government Units as Compared to Other Forms of Activity in the Sphere of Public Administration*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2019, vol. XXVIII, nr 2.

Sikora K., *Zlecenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie porozumienia administracyjnego z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako fundament kształtowania samorządowej ochrony zabytków*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2015, nr 1/2015.

Sikora K., Stelmasiak J., *Związek powiatowo-gminny jako nowy model formy współpracy jednostek samorządu lokalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2021, nr 4058.

Sikorska-Dzięgielewska K., *Niemcy w XIX i XX wieku*, w: J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.

Siwek A., *Co lepsze – park kulturowy, rewitalizacja czy ustawa krajobrazowa?*, w: D. Kassjanowicz (red.), *Park kulturowy. Szansa i wyzwanie*, Warszawa 2022.

Siwek A., *Programy ochrony i opieki nad zabytkami – niedoceniony element polskiego systemu ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, 2016, nr 1.

Skaldawski B., Chabiera A., Lisiecki A., *System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, „Kurier Konserwatorski”, 2011, nr 11.

Sługocki J., *Charakter prawny i praktyka sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami*, „Forum Prawnicze”, 2020, nr 5.

Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.

Smarż J., *Szczególna rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*, „Ius et Administratio”, 2023, 53(4).

Sokalska E., *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW”, 2011, nr 11(3).

Soldani A., Jankowski D., *Zabytki – ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy. Tekst ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.*, Zielona Góra 2004.

Iwona Solisz, *Samorządowy konserwator zabytków*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/.

Sosnowski P., *Ochrona ład przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Warszawa 2020.

Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2008, nr 11.

Staniszewski D., *Spoleczni opiekunowie zabytków*, Gdańsk - Warszawa 2024.

Staniszewski D., *Spoleczni opiekunowie zabytków – między brakiem ratio legis a trzecim filarem systemu ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków”, 2025, nr 1.

Staniszewski D., *Wpływ obcych ustawodawstw na dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nasi Mistrzowie i Pionierzy jako dziedzictwo niematerialne i materialne*, Kraków 2026.

Staszewski S., Szymanek M., *Problematyka ochrony zabytków archeologicznych w planowaniu przestrzennym. Uwarunkowania prawne i doktrynalne*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Kozień (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019.

Stec M., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, t. II.

Stępień P., *Kryzys teorii – czy kryzys praktyki? Co powinniśmy naprawić w systemie ochrony dziedzictwa architektonicznego*, w: B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Lublin 2008.

Storm P., Denhauser N., *Paysage*, w: M. Cornu, J. Fromageau, C. Hance, M. Frigo, V. Négri, M. Renold, C. Wallaert (red.), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel. Nouvelle édition revue et augmentée*, Paryż 2025.

Straus W., *Organizacja ochrony zabytków w Polsce*, w: T. Rudkowski (red.) *Zarys problematyki ochrony zabytków. Skrypt dla uczestników kursów Towarzystwa Opieki nad Zabytkami*, Warszawa 1996.

Strzok I., *Służby konserwatorskie jako element systemu ochrony zabytków w Polsce*, w: J. Marcinek (red.), *20 lat Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Warszawa 2023.

Suwaj R., *Utworzenie parku kulturowego jako forma ograniczenia prawa własności nieruchomości*, w: T. Bąkowski (red.), *Legislacja planistyczna*, Gdańsk 2024.

Szafrański W., *Res extra commercium*, w: A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk-Warszawa 2016.

Szafrański W., Lasik P., *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego. Quo vadis?*, „Santander Art and Culture Law Review”, 2021, nr 1/2021.

Szałygin J., *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych i ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków”, 2012, nr 1-2.

Szkaradnik T., *Problem zakwalifikowania starosty jako organu administracji publicznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Szlachetko J., Szlachetko K., *Art. 3*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.

Szlachetko K., *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1.

Szmygin B., *Międzynarodowe teksty doktrynalne ochrony i konserwacji zabytków*, Lublin-Warszawa 2023.

Szmygin B., *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy*, w: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin – Warszawa 2011.

Szmygin B., *Uwarunkowania i założenia nowelizacji ustawy o ochronie zabytków*, „Wiadomości Konserwatorskie”, 2025, nr 83.

Szmygin B., Banak E., *Prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe – brakujący element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Sztando A., *Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym*, „Samorząd Terytorialny”, 2021, nr 12.

Szulc P., *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Ściechowicz M., *Ochrona krajobrazu kulturowego w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wybrane aspekty*, w: M. Różański, A. Dzikowski (red.), *Troska o zachowanie dóbr kultury*, Olsztyn 2018.

Świdrak M., *Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Świdrak M., *Przedmiot ochrony, celowość oraz dopuszczalne granice ingerencji uchwały tworzącej park kulturowy*, w: B. Popiołek, U. Kicińska, A. Słaby (red.) *Historia – Pamięć – Tożsamość w edukacji humanistycznej, Tom 6: Ochrona i promocja dziedzictwa kulturowego jako forma zachowania pamięci o przeszłości*, Kraków 2020.

Tabor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.

Tekielak J., *Park kulturowy jako jedna z form ochrony zabytków*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego. Między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020.

Terlega J., Olejnik T., *Naruszenie interesu prawnego jako przesłanka zaskarżenia aktów planistycznych gmin*, „Forum Prawnicze”, 2018, nr 45.

Tetera M., *Samorząd Terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz-Warszawa 2001.

Tetera-Jankowska M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2025.

Tkaczyński J., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Lublin 2000.

Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.

Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2010.

Tomaszewska A., *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2019, nr 1.

Tomczak J., *Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury”, 2019, z. 4(36).

Trachta A., *Udział organów samorządu gminnego w prawnej ochronie zabytków*, w: P. Dobosz, A. Kozień, J. Kotulska, A. Pyrzyk, T. Waltoś (red.), *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, Kraków 2024.

Trzcíński M., *Definicja zabytku archeologicznego – problemy i kontrowersje wokół stosowania prawa*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Trzcíński M., *Uwagi o ochronie zabytków na marginesie wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 1 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 348/14)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2015, nr 3.

Trzewik J., *Park kulturowy jako forma ograniczenia działalności gospodarczej*, w: R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.

Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, red. A. Fogel, Warszawa 2016.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zabytkach, Rządowy projekt ustawy o zabytkach (druk nr 624) z 14 czerwca 2002 r.

Warcíński M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz zmianie niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2014, nr 1(41).

Wawak T., *Samorząd lokalny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, <https://frdl.org.pl/publikacje/samorzad-terytorialny-na-swiecie/samorzad-lokalny-w-zjednoczonym-krolestwie-wielkiej-brytanii-i-irlandii-polnocnej>.

Wąsowski K., Art. 96, w: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Welc-Jędrzejewska J., *Ochrona Zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski”, 2008, nr 1.

Welc-Jędrzejewska J., Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., *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.

Węgrzak M., *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Gdańsk 2020.

Wiatrowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

Wiącek M., *Źródła prawa - art. 87*, w: M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

Wieciech T., *System polityczny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstol (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020.

Wierczyński G., *Ewolucja programów badania prawa*, Warszawa 2025.

Wierzbica A., *Organy wykonawcze samorządu terytorialnego i ich aparat wykonawczy*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.

Wierzbica A., *Pozycja prawna klubów radnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, nr 7–8.

Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Woźniak Ł., *Istota i zakres ustaleń ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

Wyrzykowska M., *Potrzeba i tradycja znakowania zabytków. Znak Błękitnej Tarczy na warszawskich zabytkach*, „Mazowsze – Studia Regionalne”, 2011, nr 7.

Wysocka Z., *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, „Mazowsze – Studia Regionalne”, 2011, nr 6.

Zaborowski T., *Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec. Cele i instrumentarium planistyczne*, Warszawa 2017.

Zachariasz I., Szlachetko J., Nowak M., *Systemy planowania przestrzennego w wybranych państwach europejskich. Przegląd rozwiązań*, w: *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia - Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa 2022.

Zacharko L., *Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług publicznych*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.

Zacharko L., Zacharko A., *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji – kilka refleksji*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Zachwatowicz J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1965.

Zajączkowska M., *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany”, 2011, nr 3.

Zajko-Czochańska J., *Ochrona dziedzictwa kulturowego poprzez finansowanie prac przy zabytkach na przykładzie województwa podlaskiego*, „Biuletyn Konserwatorski Województwa Podlaskiego”, 2022, nr 28.

Zalasińska K., *Administracja samorządowa*, w: K. Zalasińska, K. Zeidler (red.), *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015.

Zalasińska K., *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków - niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny”, 2022, nr 6.

Zalasińska K., *Polityka administracyjna w zakresie prawnej ochrony zabytków*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.

Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

Zalasińska K., Bąkowski T., *Paradygmat zrównoważonego rozwoju w prawnej ochronie nieruchomości zabytkowych – próba adaptacji*, w: W. Szafrński, K. Zalasińska (red.), *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, Poznań 2009.

Zalasińska K., Czwojda Ł., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2025.

Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015.

Zelewski D., *Art. 35*, w: J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*. tom II, Gdańsk 2018.

Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzenia planu jego ochrony, Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, Z. Myczkowski (red.), Kraków 2005.

Zawierucha W., *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia*, CASUS, 2020, nr 3-4.

Zawierucha W., *Ochrona i opieka nad zabytkami nieruchomymi jako zadanie własne gminy, a prawo do dobrego samorządu*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021.

Zdyb M., *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019.

Zeidler K., *Estetyka prawa*, Gdańsk – Warszawa 2018.

Zeidler K., *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. XXXIV.

Zeidler K., *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce*, w: K. Zeidler (red.), *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017.

Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2004, t. 12.

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

Zeidler K., *Przestrzenie badawcze prawa ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. 33.

Zeidler K., *Rola samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kultury*, w: S. Łaniecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Doświadczenia, stan obecny, perspektywy*, Bydgoszcz 2014.

Zeidler K., *Wolność zabudowy a prawo ochrony zabytków w ujęciu teoretyczno- i dogmatycznoprawnym*, w: K. Zeidler (red.), *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.

Ziemski K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, w: K. Ziemski, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016.

Zięba, M. *Prawna ochrona francuskiego dziedzictwa kulturowego*, w: P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny (red.), *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, Kraków 2015.

Zimna-Kawecka K., *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości konserwatorskie”, 2010, nr 28.

Zydel B., *Określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w pranie miejscowym*, w: P. Dobosz, W. Górny, A. Mazur, A. Kozień (red.), *Klasyczne i nowe formy ochrony zabytków w europejskiej przestrzeni dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019.

Żołnierczuk M., *Zakres i skuteczność planów ochrony parków kulturowych*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2019, nr 1(59).

g) spis dokumentów:

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017.

Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli – Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego, LSZ.410.006.00.2015.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 73) z dnia 21 czerwca 2017 r.

Pismo Burmistrza Gminy Prudnik z 23 stycznia 2026 r. (znak: Or.1431.2.2026).

Pismo Burmistrza Namysłowa z 26 stycznia 2026 r. (znak: Or.1431.4.2026.EM).

Pismo Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora z 12 stycznia 2026 r. (znak: RP.1331.2.2026).

Pismo Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ.T.RP.1331.12.2025.KD).

Pismo Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: KA.1331.3.2025).

Pismo Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: LWKZ.1331.71.2025).

Pismo Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 14 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ-O.1331.1.2026.AMM).

Pismo Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: SP.1331.1.2026).

Pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: WUOZ-O.1331.1.2026.AMM).

Pismo Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 stycznia 2026 r. (znak: ZN.1331.28.2025.PR).

Pismo Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: OA-III.1331.3.2025.ISZ).

Pismo Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: SK.1331.84.2025.NK).

Pismo Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 16 stycznia 2026 r. (znak: AKO.1331.4.2026.WF).

Pismo Starosty Głubczyckiego z 15 stycznia 2026 r. (znak: OZ.1431.1.2026).

Pismo Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 12 stycznia 2026 r. (znak: K-RA.1331.205.2025.BGM).

Pismo Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 stycznia 2026 r. (znak: FOK.O.1331.59.2025).

Pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 22 stycznia 2026 r. (znak: IZAR.1331.3.2026.bs).

Pismo Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 15 stycznia 2026 r. (znak: Po.POK. 1331.576.1.2026).

Pismo Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 stycznia 2026 r. (znak: OE.1331.93.2025.MK).

Porozumienia Nr 1/MKZ/P/47/2007 z dnia 3 kwietnia 2007 r. w sprawie powierzenia Gminie Płock prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2007, poz. 4022) wraz z aneksami: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2007, poz. 5916; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2008, poz. 3281; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009, poz. 4114; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2010, poz. 1724; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011, poz. 4390; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2012, poz. 4054; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2013, poz. 7302; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2014, poz. 6430; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2015, poz. 4121; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016, poz. 7092; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017, poz. 9478; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018, poz. 8379; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019, poz. 14649; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020, poz. 11014; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2021, poz. 11411; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022, poz. 6424; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023, poz. 12216; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2024, poz. 6450; Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2025, poz. 4190.

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 25 września 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-53> (dostęp: 20.10.2025).

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 12 lutego 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-71> (dostęp: 1.12.2025).

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 11 marca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-80> (dostęp: 28.12.2025).

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 maja 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-96> (dostęp: 24.10.2025).

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 21 lipca 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/KSP-103> (dostęp: 1.12.2025).

Protokół z Komisja Kultury i Środków Przekazu z 16 lipca 2009 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/KSP-84> (dostęp: 24.10.2025).

Wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wpisywania zabytków do rejestru zabytków z 28 listopada 2023 r., znak: DOZ-OAiK.6521.12.2023.ML/UB.

h) spis stron internetowych:

<https://web.archive.org/web/20160307193955/http://www2.wpia.uw.edu.pl/files/doktoranckie/Wyk%C5%82ad%20Prof.%20Lecha%20Morawskiego.doc?short=>

<https://www.powiatdebicki.pl/jestes-wlascicielem-zabytku-wystap-o-znak-blekitnej-tarczy,news-2460>

https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisja.xsp?documentId=2A8997313AF1A1B8C1257D11002483FA&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T

<https://www.somersetheritage.org.uk/record/41566>

<https://wykazekoportal.pl/>

<https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/>