



IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 1/2021 (44)

DOI: 10.15584/iuseta.2021.1.3

Agata Lizak

Szkoła Doktorska Uniwersytetu Rzeszowskiego

ORCID: 0000-0002-0450-1828

Realizacja postanowień Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy w polskim systemie prawnej ochrony zabytków – wybrane aspekty

The implementation of the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe in the Polish legal historic preservation system – selected issues

Abstract

The article concerns the subject of implementation of the provisions of the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe in the Polish legal historic preservation system. The ratification of this convention did not result in amendments in the Polish law; it has been assumed that the national law had already fulfilled all requirements specified in this act. Nevertheless, although most of provisions of the convention indeed has analogues in Polish regulations, there are areas in which some loopholes may be identified. Given the above, the article focuses on similarities and differences between regulations of the convention and provisions of Polish legal acts (especially: Act of 23rd July 2003 on the Protection of Monuments and the Guardianship of Monuments), with a particular emphasis on comparison between definition of historic monument and architectural heritage, analysis of regulations concerning preventing protected properties from disfigurement, dilapidation or demolition as well as prohibition of the removal, wholly or partially, of any protected monument.

Keywords: architectural heritage, historic monument, historic preservation, historic monument's surroundings

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę realizacji postanowień Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy w polskim systemie prawnej ochrony zabytków. Sama ratyfikacja Konwencji nie spowodowała nowelizacji krajowych przepisów, gdyż przyjęto założenie, że polskie ustawodawstwo już spełnia wymogi stawiane we wskazanym akcie prawnym. Niemniej, mimo że w istocie większość regulacji Konwencji znajduje odpowiedniki w prawie polskim, w kilku obszarach można

znaleźć pewne luki. W artykule skupiono się zatem na zestawieniu przepisów Konwencji z przepisami krajowymi (w szczególności: przepisami ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), nacisk kładąc na porównanie definicji zabytku i definicji dziedzictwa architektonicznego, analizę postanowień dotyczących zapobiegania niszczeniu, rujnowaniu lub burzeniu dóbr podlegających ochronie według Konwencji, a także omówienie realizacji zakazu usuwania całości lub części każdego obiektu zabytkowego będącego pod ochroną.

Słowa kluczowe: dziedzictwo architektoniczne, obiekt zabytkowy, ochrona zabytków historycznych, otoczenie obiektów zabytkowych

1. Wprowadzenie

Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona w Grenadzie 3 października 1985 r.¹ (dalej: „Konwencja”, „k.o.d.a.”) w polskim porządku prawnym obowiązuje od 1 marca 2012 r. W uzasadnieniu ustawy ratyfikacyjnej² przedstawiono założenie, że prawo polskie już spełnia wymogi stawiane przez wskazany akt prawny³. W istocie, ratyfikacja nie spowodowała zmian w krajowym ustawodawstwie, które miałyby na celu dostosowanie się do zaleceń płynących z postanowień Konwencji. Wydaje się jednak, że szczegółowa analiza treści k.o.d.a. w zestawieniu z polskimi regulacjami dotyczącymi dziedzictwa architektonicznego, tj. przede wszystkim przepisami ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.)⁴, pozwala na dostrzeżenie pewnych sprzeczności, dowodzących, iż zakres ochrony dziedzictwa architektonicznego gwarantowany polskimi przepisami jest w niektórych aspektach węższy niż ten wynikający z prawa europejskiego.

Przystępując do rozważań nad realizacją Konwencji, na wstępie wskazać należy, że wyróżnić można kilka typów jej postanowień. Pierwsze z nich to regulacje, które – ze względu na sformułowane *expressis verbis* wymogi wobec krajowych ustawodawców lub też ze względu na swoją specyfikę – wprost wymagają implementacji do polskiego porządku prawnego. Przypomnieć w tym miejscu warto, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP⁵ ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Pol-

¹ Dz.U. 2012 poz. 210.

² Ustawa z 13 maja 2011 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie 3 października 1985 r., Dz.U. 2011 nr 144 poz. 850.

³ Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie 3 października 1985 r., druk nr 4045 z 30 marca 2011 r., <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/078/4045.pdf> [dostęp: 15 maja 2020].

⁴ t.j. Dz.U. 2020 poz. 282 ze zm.

⁵ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

skiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. W przypadku postanowień Konwencji należących do wspomnianej kategorii bezpośrednie stosowanie jest o tyle utrudnione, że nie wprowadzają one samoistnych środków ochronnych, a obligują do tego państwa-strony. Powyższe dotyczy przede wszystkim art. 3-5 k.o.d.a., zamieszczonych w dziale zatytułowanym „System ochrony prawnej”, a także art. 9, dotyczącego sankcji za naruszenie prawa o ochronie dziedzictwa architektonicznego.

Drugą kategorią są regulacje wyznaczające obowiązki, dla których stworzenie ram prawnych co prawda jest pożądane lub wręcz niezbędne, niemniej, w zakresie których Konwencja jedynie w sposób bardzo ogólny określa zakres regulacji. Przykładem może być art. 6 pkt 2 k.o.d.a., zgodnie z którym strony zobowiązują się do uruchomienia, w razie konieczności, mechanizmów fiskalnych, mogących przyczynić się do ochrony tego dziedzictwa.

Kolejny typ postanowień k.o.d.a. to te, które mogą być uszczegółowione w prawie krajowym, niemniej same w sobie stanowią już dyrektywę co do jego stosowania lub wyznaczają cele, które na polu ochrony dziedzictwa architektonicznego można osiągnąć środkami również pozaprawnymi (innymi słowy, realizację tych postanowień trudno oceniać wyłącznie na bazie analizy przepisów krajowych). Przykładowo, treść art. 11 Konwencji, dotyczący popierania wykorzystywania dóbr chronionych dla potrzeb współczesności oraz adaptacji, jeśli to możliwe, starych budynków do nowych celów, można interpretować jako swoiste wytyczne przy wydawaniu pozwoleń na zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z.o.z.

Powyższe refleksje są o tyle istotne w kontekście niniejszego tekstu, iż jego przedmiotem będzie przede wszystkim analiza realizacji tych postanowień Konwencji, które zaliczyć możemy do pierwszej z kategorii. Ograniczenie to wynika z faktu, że celem artykułu jest próba porównania regulacji europejskich oraz krajowych pod kątem spełniania przez u.o.z.o.z. (a także inne ustawy, w zakresie, w jakim mogą one odnosić się do dziedzictwa architektonicznego) wymogów określonych w k.o.d.a. – to zaś w najpełniejszy sposób można zbadać w przypadku tych postanowień Konwencji, które wprost zawierają skonkretyzowane wytyczne dla ustawodawcy⁶.

⁶ Oczywiście nie oznacza to, że pozostałe kategorie przepisów Konwencji nie zasługują na analizę z punktu widzenia ich realizacji przez państwa strony ani tym bardziej, że analiza taka jest niemożliwa – wymagałoby to jednak co do zasady innego podejścia metodologicznego, jak również innego materiału badawczego, jako że przepisy te, zwłaszcza z kategorii oznaczonej jako

2. Definicja dziedzictwa architektonicznego a przedmiot u.o.z.o.z.

Kwestią wyjściową dla rozważań o spójności regulacji krajowych z przepisami Konwencji jest porównanie zakresu przedmiotowego u.o.z.o.z. i k.o.d.a. Na tej płaszczyźnie wydaje się, że pojęcie dziedzictwa architektonicznego na gruncie prawa europejskiego definiowane jest nieco szerzej aniżeli zabytek rozumiany zgodnie z definicją legalną z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Konwencja dzieli dziedzictwo architektoniczne na trzy kategorie: zabytki, zespoły budynków oraz tereny. Jeśli chodzi o pierwszą z nich, w świetle k.o.d.a. zabytki rozumiane są jako wszelkie budowle i obiekty wyróżniające się szczególną wartością historyczną, archeologiczną, artystyczną, naukową, społeczną lub techniczną, włącznie z ich częściami składowymi i wyposażeniem. Na mocy u.o.z.o.z. zabytkami są natomiast nieruchomości lub rzeczy ruchome, 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.

Porównując obie definicje, zwrócić uwagę trzeba na kilka zasadniczych kwestii. Po pierwsze, choć definicja z k.o.d.a. stanowi szeroko, iż zabytkiem są budowle i obiekty, przez co *prima facie* literalnie może rozciągać się także na rzeczy ruchome, ze względów systemowych należy raczej ograniczyć jej zakres do nieruchomości, jako tworzących dziedzictwo architektoniczne (ruchomości mogą być natomiast przedmiotem ochrony jako elementy wyposażenia, o czym mowa poniżej). W konsekwencji, konwencyjną definicję zabytku należy zestawiać z obowiązującą na gruncie u.o.z.o.z. definicją zabytku nieruchomego. Wydaje się przy tym, że budowle i obiekty⁷, o których mowa w k.o.d.a. w istocie

trzecia, mogą być realizowane w większości także (a może przede wszystkim) pozaprawnymi środkami. Jeśli zaś chodzi o przepisy z kategorii oznaczonej jako druga, jako że ich dokładny zakres nie jest warunkowany Konwencją, analiza ich realizacji mogłaby w istocie sprowadzać się wyłącznie do prostego uznania, iż w polskim porządku prawnym istnieją dane regulacje (przykładowo, że istnieją mechanizmy fiskalne przyczyniające się do ochrony dziedzictwa kulturowego).

⁷ W jednym z dwóch oficjalnych języków Konwencji, tj. w języku angielskim, wyrażenie „budynki i obiekty” ujęto jako „buildings and structures”. Na tym tle wyjaśnić warto, że o ile słowo *buildings* wprost można uznać za odpowiednik wyrazu *budynki*, o tyle angielskie *structures* ma znaczenie węższe aniżeli polski wyraz *obiekty* (które można utożsamiać z rzeczami w ogólności) – zgodnie ze słownikiem angielsko-angielskim, oznacza bowiem coś, co zostało zbudowane (*something built*).

Zob. <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/structure> [dostęp: 10 czerwca 2020 r.]

można utożsamiać z nieruchomościami, o których wspomniano w art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.⁸ Warto wskazać, że zarówno z punktu widzenia u.o.z.o.z., jak i Konwencji, definicja zabytku ma charakter materialny, tj. do uzyskania takiego statusu nie jest konieczny żaden formalny akt organu administracji publicznej⁹.

Co do różnic pomiędzy zakresami definicji, szczególnie widoczny wydaje się szerszy katalog wartości nadających danemu przedmiotowi rangę zabytku – o ile polski ustawodawca wymienił wartość historyczną, artystyczną i naukową, o tyle w Konwencji dodatkowo wskazano na wartość archeologiczną, społeczną oraz techniczną. Można jednak argumentować, iż na gruncie u.o.z.o.z. wartość archeologiczna stanowi składową wartości historycznej – w innym wypadku brak byłoby uzasadnienia dla wyodrębniania zabytków archeologicznych, o których przecież mowa w art. 3 pkt 4 u.o.z.o.z. jako szczególnej kategorii zabytków nieruchomych. Wydaje się, że za uszczegółowienie wartości historycznej (a jednocześnie pewne *superfluum* Konwencji) można uznać również wartość społeczną i techniczną, które również można rozpatrywać w kontekście przeszłych funkcji budowli lub obiektu¹⁰. Kolejną różnicą jest większe zwrócenie uwagi przez polskiego ustawodawcę na konieczność związku zabytku z przeszłością (ma on być „świadectwem minionej epoki”). Rozbieżność jest jednak pozorna, gdyż na konieczność związków z przeszłością zwraca uwagę preambuła Konwencji, w której uznaje się, że dziedzictwo architektoniczne (a zatem – również zabytki) stanowi bezcenne świadectwo naszej przeszłości. Istotna odmienność występuje natomiast, jeśli chodzi o uwzględnianie przy definiowaniu zabytku jego wyposażenia, pod którego pojęciem, zgodnie z wyjaśnieniami do Konwencji, należy rozumieć np. dzieła sztuki, stolarkę, witraże, wyposażenie techniczne (np. maszyny)¹¹. W świetle u.o.z.o.z. wyposażenie, o ile nie jest częścią składową nieruchomości, może być klasyfikowane jedynie

⁸ Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że nieruchomości na gruncie u.o.z.o.z. nie są całkowicie tożsame z cywilnoprawnym znaczeniem tego pojęcia, co wynika m.in. z tego że w przypadku prawa ochrony zabytków nacisk położony jest nie na grunt, a na jego części składowe, najczęściej stanowiące odrębny przedmiot wpisu do rejestru. Zob. np. K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 131 i nast.

⁹ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX.

¹⁰ Zob. np. M. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 84.

¹¹ Niektóre z nich mogą stanowić części składowe nieruchomości i tym samym podlegać ochronie na gruncie u.o.z.o.z., niemniej nie dotyczy to wszystkich elementów wyposażenia. Zob. *Explanatory report on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800ca436> [dostęp: 2 kwietnia 2020 r.].

jako odrębny zabytek ruchomy, podlegający ochronie zupełnie niezależnie, bez uwzględnienia potrzeby integralnej ochrony z zabytkiem nieruchomym, z którym jest związany.

Warto zauważyć, że na gruncie Konwencji przyjmuje się definiowanie zabytku jako budowli lub obiektu indywidualnego, podczas gdy u.o.z.o.z. zakłada, iż zabytkami są także zespoły nieruchomości. Te w k.o.d.a. stanowią natomiast odrębną kategorię dziedzictwa architektonicznego, tj. zespoły budynków, rozumiane jako jednolite zespoły zabudowy miejskiej lub wiejskiej wyróżniające się szczególną wartością historyczną, archeologiczną, artystyczną, naukową, społeczną lub techniczną, na tyle zwarte, aby tworzyły określoną jednostkę urbanistyczną. W tym zakresie widoczny jest związek w szczególności z klasyfikowanymi jako rodzaj zabytku nieruchomego historycznymi zespołami budowlanymi, rozumianymi zgodnie z art. 3 pkt 13 u.o.z.o.z. jako powiązane przestrzennie grupy budynków wyodrębnione ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. Wymóg powiązania przestrzennego można uznać za odpowiednik wymogu zwartości z k.o.d.a., zaś jeśli chodzi o przedstawione w u.o.z.o.z. kryteria wyodrębnienia, są one związane z konwencyjnym wymogiem jednolitości. W kontekście zespołów budynków odnieść należy się również do przewidzianych w u.o.z.o.z. szczególnych rodzajów zabytków ruchomych, jakimi są historyczne układy urbanistyczne lub ruralistyczne – to jednak pojęcia szersze aniżeli zespoły budynków według Konwencji, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 12 u.o.z.o.z. obejmują poza budynkami także formy zaprojektowanej zieleni.

Co do ostatniej kategorii dziedzictwa architektonicznego przewidzianej przez k.o.d.a., tj. terenów, zestawień je warto z definicją krajobrazu kulturowego z art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z. (będącego formą zabytku nieruchomego przestrzennego). Cechą wspólną jest zdecydowanie to, że zarówno tereny, jak i krajobraz kulturowy mają być dziełem natury i człowieka¹² i jednocześnie powinny być częściowo zabudowane. W przeciwieństwie do Konwencji, w u.o.z.o.z. nie podkreśla się *expressis verbis*, że krajobraz kulturowy powinien być dostatecznie wyodrębniony i jednolity, niemniej wydaje się, że wniosek taki można wywieść dzięki funkcjonalnej wykładni przepisów.

Odnosząc się do definiowania dziedzictwa architektonicznego na gruncie Konwencji, wskazać należy, że jej dalsze przepisy nie sprzeciwiają się temu, by określone w nich mechanizmy ochronne podejmować jedynie wobec obiektów

¹² Według Konwencji: „dzieła stworzone wspólnie przez człowieka i naturę”, według u.o.z.o.z. „przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji”.

objętych którąś z prawnych form ochrony zabytków (zasadniczo – głównie wpisem do rejestru). Co prawda, jak już wspomniano, definicja dziedzictwa architektonicznego przyjęta w k.o.d.a. jest definicją materialną, jednak warto zwrócić uwagę, że w większości postanowień posłużono się nie tyle pojęciem dziedzictwa architektonicznego, a dobra chronionego lub obiektu zabytkowego podlegającego ochronie. To zaś można odczytywać jako założenie, iż przepisy krajowe mogą dotyczyć nie dziedzictwa architektonicznego w całości, a jedynie jego poszczególnych elementów, wobec których wydano stosowne decyzje o objęciu ochroną.

3. System prawnej ochrony dziedzictwa architektonicznego

Zgodnie z art. 3 k.o.d.a., każda ze stron zobowiązuje się do wprowadzenia systemu ochrony prawnej dziedzictwa architektonicznego, a także zadbania, w ramach tego systemu i w sposób właściwy dla danego państwa lub regionu, o ochronę zabytków, zespołów budynków i terenów. Przepis ten ma charakter ogólny, lecz co istotne – pozwala na ujęcie specyficznych potrzeb państw-stron Konwencji przy kształtowaniu szczegółowego systemu prawnej ochrony. Również ogólny charakter wydaje się mieć art. 4 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym państwa-strony zobowiązane są do wprowadzenia właściwego nadzoru i zasad wydawania decyzji zgodnie z wymogami ochrony prawnej dóbr. Na dokładniejszą analizę zasługują natomiast postanowienia k.o.d.a. przewidujące wprost minimalny zakres konkretnych regulacji, które państwa-strony powinny wprowadzić do swojego porządku prawnego.

Szczególnie istotne wydają się w tym kontekście mające praktyczny charakter¹³ postanowienia art. 4 ust. 2 Konwencji, obligującego państwa-strony do wprowadzenia konkretnych przepisów przeciwdziałających niszczeniu, rujnowaniu lub burzeniu dóbr podlegających ochronie. W pierwszej kolejności mowa tu o zobowiązaniu do przedstawienia właściwemu organowi każdego projektu dotyczącego rozebrania lub przebudowy obiektów zabytkowych już podlegających ochronie albo, w stosunku do których podjęto działania mające na celu objęcie ich ochroną, a także wszelkich projektów mających wpływ na ich otoczenie. Odnosząc się do polskiego porządku prawnego, wymóg przedstawiania takich projektów przewiduje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich,

¹³ K. Zeidler, *Nowe zobowiązania międzynarodowe Polski w zakresie ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX, s. 341.

prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (dalej: „rozporządzenie”)¹⁴, zgodnie z którym projekt stanowić ma załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych¹⁵. Wymóg ten dotyczy zabytków wpisanych do rejestru – jeśli bowiem chodzi o obiekty, w stosunku do których podjęto działania mające na celu objęcie ich ochroną, polski ustawodawca poszedł jeszcze dalej, zakazując bezwzględnie robót budowlanych przy zabytku od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna (art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z.), przez co analiza kwestii przedkładania projektu jest tu bezprzedmiotowa¹⁶.

Pod względem realizacji postanowień Konwencji najbardziej problematyczna wydaje się natomiast ochrona otoczenia – na mocy u.o.z.o.z. jest ono chronione tylko pod warunkiem objęcia go decyzją o wpisie zabytku do rejestru na mocy art. 9 ust. 2 u.o.z.o.z.¹⁷, w sytuacji, gdy jest terenem przy lub wokół zabytku, a jego wyznaczenie ma na celu ochronę wartości widokowych zabytku lub jego ochronę przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Powyższe, wąskie rozumienie otoczenia znacznie ogranicza możliwość nadzoru właściwych organów nad projektami mogącymi mieć wpływ na to otoczenie. Innymi słowy, uzyskiwanie pozwolenia na przeprowadzenie jakichkolwiek robót w otoczeniu zabytku – a co się z tym wiąże, przedkładanie właściwym organom stosownych projektów – według u.o.z.o.z. nie jest wymagane w każdym przypadku, a jedynie wówczas, gdy również otoczenie objęto decyzją administracyjną o wpisie do rejestru¹⁸. Co więcej, nawet i taka ochrona nie zapewnia w pełni

¹⁴ Dz.U. 2011 nr 165 poz. 987.

¹⁵ Wskazać należy, że zgodnie z art. 3 pkt 8 u.o.z.o.z., pod pojęciem robót budowlanych rozumie się roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego (tj. budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego), podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku.

¹⁶ Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w doktrynie pojawiały się koncepcje, iż art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. zakazuje jedynie tych robót budowlanych, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zob. E. Skorczyńska, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 52–62. Pogląd ten jednak został uznany za mylny w piśmie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 sierpnia 2019 r. skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich, który uprzednio powziął wątpliwość co do zakresu ingerencji art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. w prawo własności.

¹⁷ *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, LEX.

¹⁸ Zgodnie z art. 36 pkt 2 u.o.z.o.z., pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; otoczenie zabytku zdefiniowano

realizacji Konwencji – k.o.d.a. zakłada bowiem, że właściwym organom należy przedkładać wszelkie projekty mające wpływ na otoczenie obiektów zabytkowych, a zatem, interpretując dosłownie, także projekty dotyczące prac lub robót mających miejsce faktycznie poza granicami otoczenia, lecz wpływające na jego walory.

Rozważenia jednak wymaga kwestia, czy ochrona szeroko rozumianego otoczenia nie jest gwarantowana przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)¹⁹. Na mocy jej przepisów zabytki mogą być chronione w ramach postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez utworzenie strefy ochrony konserwatorskiej czy też sformułowanie samoistnych, niezależnych od ustanowienia strefy, ograniczeń co do zagospodarowania otoczenia zabytków. W przypadku braku planu, ochrona zabytków i ich otoczenia możliwa jest na podstawie stosownych decyzji administracyjnych, tj. przede wszystkim decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁰.

Wskazać należy, że objęcie obszaru miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego samo w sobie nie zobowiązuje do przedkładania projektów robót budowlanych; z kolei do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z art. 64 ust. 1 w zw. z 52 ust. 2 pkt 2 lit. b) u.p.z.p. konieczne jest załączenie m.in. opisowego oraz graficznego określenia planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym przeznaczenia, zwymiarowania oraz gabary-

natomiast w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z. jako 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. Zob. także wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 maja 2011 r. sygn. II SA/Bd 673/11, w którym uznano, że „roboty w sąsiedztwie zabytku należy rozumieć jako roboty w otoczeniu zabytku, którego obszar wyznacza decyzja o wpisie danego terenu do rejestru zabytków”. Warto również zauważyć, że wskazany art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z. *in fine* może być interpretowany jako pewne zawężenie pojęcia otoczenia w stosunku do Konwencji, która otoczenia nie definiuje, a jednocześnie wydaje się czynić zeń kategorię obiektywną, niezależną od szczegółowego celu, jakiemu miałaby służyć jego ochrona. Więcej na temat wąskiego zdefiniowania otoczenia w zestawieniu z jego powszechnym rozumieniem i problemach z tym związanych – zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, LEX.

¹⁹ t.j. Dz.U. 2020 poz. 293 ze zm.

²⁰ W art. 7 ust. pkt 4 u.o.z.o.z. mowa jeszcze o decyzjach: o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Ze względu na omawianie w artykule wybranych aspektów realizacji Konwencji, w dalszej części tekstu skupiono się na decyzji o największym znaczeniu w praktyce, czyli na decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

tów projektowanych obiektów budowlanych), co może spełniać rolę analogiczną do projektu, o którym mowa w k.o.d.a. Obowiązek przedkładania projektu pojawia się natomiast, zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: p.b.)²¹, w momencie składania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę²² (co do niektórych prac wystarczające jest jednak samo zgłoszenie, niewymagające przedłożenia projektu budowlanego). Zaznaczyć należy, że dla wydania wyżej wymienionego pozwolenia kluczowa jest zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a) p.b.) – kwestia harmonii z otoczeniem jest zatem przesłanką umożliwiającą odmowę wydania tego pozwolenia o tyle, o ile wynika z ustaleń planu lub decyzji.

Zauważyć również warto, że ustanowienie ograniczeń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywne i mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy. Z kolei wśród wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jedynie взгляд na mającą na celu zapewnienie harmonii architektonicznej danego obszaru tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa umożliwia, w ramach luzu decyzyjnego organu, odmowę wydania decyzji ze względu na ochronę walorów zabytkowych. Mechanizm ten bywa krytykowany jako ograniczający możliwość zapewnienia ładu przestrzennego²³. W istocie, wątpliwości mogą pojawiać się, jeśli chodzi o granice „sąsiedztwa”, niekiedy interpretowanego wąsko jedynie jako działki bezpośrednio przylegającej²⁴. Ponadto, na mocy art. 61 ust. 3 i 4 u.p.z.p. wymóg uwzględniania zasady dobrego sąsiedztwa doznaje ustawowych ograniczeń²⁵, przez co nie można powiedzieć, że „wszelkie” projekty mające wpływ na otoczenie obiektów chronionych na gruncie k.o.d.a. pozostają pod

²¹ t.j. Dz.U. 2019 poz. 1186 ze zm.

²² Należy tu zaznaczyć, że fakt potencjalnego wpływu na otoczenie zabytku nie jest samodzielną ustawową przesłanką podlegającą ocenie przy wydawaniu pozwolenia (przesłanką taką jest natomiast zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

²³ A. Fogel, *Ochrona zabytków przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/ochrona-zabytkow-przy-wydawaniu-decyzji-o-warunkach-zabudowy-i-zagospodarowania-terenu/ [dostęp: 22 maja 2020 r.]

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. II OSK 693/11.

²⁵ Zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zasady dobrego sąsiedztwa nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Z kolei stosownie do art. 61 ust. 4 u.p.z.p., a także zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

nadzorem stosownych organów. W konsekwencji, trudno uznać, że przepisy u.p.z.p. gwarantują w pełni ochronę otoczenia zabytków, uzupełniając w sposób wyczerpujący regulacje u.o.z.o.z.

Zastanowić warto się również nad rozumieniem użytego w Konwencji w kontekście omawianego wymogu przedkładania projektów pojęcia „właściwy organ”. Akty z zakresu zagospodarowania i planowania przestrzennego uchwalane lub wydawane są przez organy gminy. Brak jest natomiast podstaw prawnych, by przeprowadzanie prac lub robót na terenie objętym postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiązać z koniecznością przedkładania odpowiednich projektów wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków²⁶, nawet jeśli faktycznie mogą wpływać na stan otoczenia zabytków. Podobnie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest przedmiotem uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków tylko w przypadku, gdy dotyczy prac na obszarze objętym wpisem do rejestru zabytków, co nie musi dotyczyć otoczenia. Pozwolenie na budowę wydawane jest z kolei przez organy architektoniczno-budowlane. W wyjaśnieniach do Konwencji wskazuje się jednak, że głównym *ratio legis* art. 4 k.o.d.a. jest zapewnienie systemu kontroli projektów budowlanych dotyczących dziedzictwa architektonicznego *ex ante*²⁷, niezależnie od organu, który uznany będzie za właściwy²⁸. W konsekwencji ewentualnych luk polskiego prawodawstwa w kontekście

²⁶ Na mocy samych przepisów u.o.z.o.z., prowadzenie robót budowlanych przy zabytkach objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rodzi po stronie ich dysponentów wyłącznie konieczność pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków (art. 31 ust. 1a u.o.z.o.z.). Należy również wskazać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może być podstawą do przyznawania organom administracji publicznej (wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków) uprawnień nadzorczych niesformułowanych w u.o.z.o.z. Zob. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lutego 2016 r., sygn. II SA/Wr 728/15, z którego wynika, że „zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków - wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę”, przez co „organ planistyczny nie może zobowiązywać do wykonywania wprowadzonych przez siebie zakazów i nakazów innego organu (tutaj konserwatora zabytków)”.

²⁷ W tym kontekście warto zaznaczyć, że z punktu widzenia zgodności z k.o.d.a. nie są wystarczające przepisy p.b. przewidujące możliwość nakazania przez organ nadzoru budowlanego w drodze decyzji usunięcia nieprawidłowości w przypadku, gdy obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – nie jest to jednak ochrona prewencyjna, jaką sugeruje k.o.d.a., a następcza. Ponadto, dotyczy tylko obiektów budowlanych, podczas gdy na otoczenie obiektu zabytkowego mogą wpływać także projekty dotyczące chociażby przekształceń zieleni.

²⁸ Zob. *Explanatory report on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, op. cit., s. 6.

zgodności z Konwencją należy upatrywać raczej w tym, że ocenie w kontekście otoczenia podlegają jedynie niektóre, a nie wszelkie projekty mogące mieć na nie wpływ, a nie w organach je weryfikujących.

Przechodząc dalej, podobne regulacje co do obowiązku przedkładania właściwym organom projektów Konwencja przewiduje w odniesieniu do zespołu budynków, jego części lub terenów – w zakresie, w jakim projekty te przewidują rozebranie budynków, budowę nowych obiektów czy istotną przebudowę, która narusza charakter zespołu budynków lub terenu. W tym kontekście zgodność przepisów u.o.z.o.z. i p.b. z wymogami k.o.d.a. nie budzi wątpliwości. Można nawet zastanawiać się, czy krajowe przepisy nie idą dalej – przykładowo, na mocy art. 39 p.b. prowadzenie robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, *lege non distinguente*, niezależnie od tego, na ile roboty te są istotne dla charakteru danego zabytku. Niemniej, na kwestię konieczności wywierania wpływu na charakter obszaru chronionego zwraca się uwagę w orzecznictwie, uznając, iż „zastosowanie dyspozycji art. 39 p.b. do inwestycji przy budynkach wyłącznie objętych ochroną obszarową wymaga uprzedniej, wnikliwej weryfikacji cech i parametrów inwestycji oraz jej wpływu na cechy charakterystyczne chronionego układu”²⁹.

Kolejnym aspektem koniecznym do uregulowania na poziomie przepisów krajowych jest w świetle Konwencji umożliwienie organom publicznym nałożenie na właściciela dobra chronionego przeprowadzenia prac renowacyjnych albo na ich wykonanie we własnym zakresie (tj. przez organ) w przypadku niewykonania ich przez właściciela. Relevantny jest tu art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., przewidujący możliwość nakazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przeprowadzenia, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku³⁰. Art. 49 ust. 3 u.o.z.o.z. przewiduje również możliwość wykonania zastępczego. Można zastanawiać się, czy poprzez określenie sytuacji, w których nakaz taki jest możliwy (zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem) polski ustawodawca nie zawęży uprawnień wojewódzkiego konserwatora zabytków

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2017 r., sygn. II SA/Gd 196/17.

³⁰ Nakaz nie tylko do właściciela, ale i do osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego

względem wymogów konwencyjnych, które takich dodatkowych zastrzeżeń nie przewidują. Wydaje się jednak, że taka wykładnia postanowień k.o.d.a. mogłaby prowadzić do naruszeń w zakresie prawa własności oraz zasady proporcjonalności. Podobna sytuacja zachodzi, gdy mowa o zezwoleniu na obowiązkowy wykup dobra chronionego, o czym wspomina art. 4 ust. 2 lit. d) Konwencji. Według polskiego prawa, jest to możliwe w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia. Jeśli usunięcie tego zagrożenia nie jest możliwe w drodze czasowego zabezpieczenia w formie czasowego zajęcia, 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.

Dla wymagań odnoszących się do systemu prawnej ochrony dziedzictwa architektonicznego istotny jest również art. 5 Konwencji, zgodnie z którym każda ze stron zobowiązuje się do wydania zakazu usuwania całości lub części każdego obiektu zabytkowego będącego pod ochroną, chyba że ich stan techniczny wymusza taką konieczność. W takim przypadku właściwy organ podejmuje odpowiednie środki ostrożności związane z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej lokalizacji. Wskazać należy na niezbyt fortunne tłumaczenie omawianego postanowienia k.o.d.a. – w rzeczywistości chodzi w nim nie tyle o usuwanie (kojarzące się raczej z rozbiórką, której dotyczy art. 4), a o przemieszczenie³¹. Kwestii tej w u.o.z.o.z. dotyczy art. 36 ust. 1 pkt 6, zgodnie z którym przemieszczenie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga pozwolenia konserwatora zabytków. W odróżnieniu od Konwencji, u.o.z.o.z. nie zakłada jednak, że możliwość przemieszczenia ogranicza się do sytuacji, w których determinowane jest to stanem technicznym obiektu. Co prawda, zgodnie z rozporządzeniem, wniosek o wydanie pozwolenia powinien być uzasadniony, niemniej nie przewidziano żadnego katalogu ustawowych przesłanek, pozostawiając decyzję w zakresie dyskrecjonalnej władzy wojewódzkiego konserwatora zabytków. W praktyce orzeczniczej uznaje się, że powody stosowania sposobu ochrony zabytków polegające na przemieszczeniu zabytku wpisanego do rejestru powinny mieć charakter obiektywny, a wśród okoliczności, które wskazują, że pozostawienie zabytku w jego dotychczasowym miejscu nie jest możliwe wymienia się przykładowo planowaną inwe-

³¹ Szczególnie widoczne jest to, jeśli porównać z oficjalną wersją francuskojęzyczną – zamiast odpowiednika słowa *usuwanie* posłużono się wyrazem *déplacement*, oznaczającym właśnie przemieszczenie.

stycję, zmianę ukształtowania terenu czy brak możliwości zachowania substancji zabytku w dotychczasowych warunkach³². W tym kontekście wydaje się, że w przepisach Konwencji przyjęto podejście bardziej restrykcyjne aniżeli w u.o.z.o.z.

Odnosnie do art. 5 k.o.d.a. warto również zauważyć, iż obejmuje on swoim zakresem przemieszczenie nie tylko całego obiektu, ale też jego części. Mając to na uwadze, istotne są różnice w definiowaniu dziedzictwa architektonicznego, o czym mowa w punkcie 2 niniejszego tekstu. W szczególności, w polskim porządku prawnym istnieją ograniczone podstawy do ingerencji w przemieszczanie wyposażenia zabytku nieruchomego. Ingerencja taka jest bowiem możliwa wyłącznie w sytuacji, jeśli obiekt jest zabytkiem ruchomym wpisanym do rejestru, a jego przeniesienie miałooby być trwałe i następowałoby z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje (zob. art. 36 ust. 1 pkt 7 u.o.z.o.z.)³³.

Jeśli zaś chodzi o kwestię wymaganego przez art. 5 Konwencji podejmowania przez organ odpowiednich środków ostrożności związanych z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej lokalizacji, regulacje w tym zakresie zawiera rozporządzenie. Na jego mocy w pozwoleniu na przemieszczenie zabytku nieruchomego wojewódzki konserwator zabytków obligatoryjnie umieszcza warunek kierowania robotami budowlanymi lub wykonywania nadzoru inwestorskiego przez osoby spełniające wymagania, o których mowa w art. 37c u.o.z.o.z.³⁴, a także przekazania stosownych danych dotyczących tych osób. Ponadto, fakultatywnie, organ może w pozwoleniu zawrzeć dodatkowe warunki w zakresie zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie podjęcia określonych czynności związanych z wydanym pozwoleniem, przynajmniej 3 dni przed dniem rozpoczęcia tych czynności, zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia przemieszczenia zabytku nieruchomego, niezwłocznego zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich zagrożeniach lub nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie prowadzenia wskazanego w pozwoleniu

³² Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2009 r., sygn. I SA/Wa 257/09.

³³ Więcej na ten temat – zob. A. Lizak, *Problematyka właściwego wyeksponowania zabytków ruchomych z perspektywy administracyjnoprawnej*, „Santander Art & Culture Law Review” 2020, nr 1, s. 51–54.

³⁴ Zgodnie ze wskazanym przepisem, robotami budowlanymi kieruje albo nadzór inwestorski wykonuje przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru osoba, która posiada uprawnienia budowlane określone przepisami p.b. oraz, która przez co najmniej 18 miesięcy brała udział w robotach budowlanych prowadzonych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru lub inwentarza muzeum będącego instytucją kultury.

przemieszczenia zabytku nieruchomego albo przeniesienia zabytku ruchomego, podjęcia innych działań, które zapobiegną uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Wydaje się zatem, że konwencyjny wymóg podjęcia niesprecyzowanych „środków ostrożności” można uznać za zachowany.

Kończąc rozważania na temat przepisów wymagających implementacji do krajowego porządku prawnego, wskazać należy także art. 9 k.o.d.a., zgodnie z którym każda ze Stron zobowiązuje się, w ramach swoich kompetencji, do zagwarantowania odpowiedniej i stosownej reakcji właściwych organów w przypadku naruszenia przepisów prawa o ochronie dziedzictwa architektonicznego. Zgodnie z Konwencją, sankcje mogą, w uzasadnionych okolicznościach, polegać na nałożeniu na sprawcę wykroczenia obowiązku rozebrania nowo wzniesionego budynku, który nie spełnia określonych warunków, albo przywrócenia dobra chronionego do stanu poprzedniego. Należy uznać, że polski ustawodawca wypełnił wymogi konwencyjne, o czym świadczy przewidziana w art. 45 u.o.z.o.z. możliwość wydania przez właściwe organy nadzoru konserwatorskiego decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowania terenu albo zobowiązującej do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazanym sposób i w określonym terminie.

4. Podsumowanie

Zakresy przedmiotowe u.o.z.o.z. oraz Konwencji w znacznej większości się pokrywają, aczkolwiek można dostrzec pewne różnice. Jak już wskazywano, *de lege lata* według polskiego prawa nie korzysta z ochrony wyposażenie zabytku nieruchomego (o ile nie jest ono objęte ochroną niezależnie, jako zabytek ruchomy). Problematyczna jest także kwestia ochrony otoczenia, która w krajowym porządku prawnym zasadniczo wymaga odrębnego wpisu do rejestru terenu wokół zabytku. Różnice w zakresie regulacji można także zauważyć, jeśli chodzi o przemieszczanie zabytku nieruchomego, niemniej podkreślić należy, że akurat ta kwestia, wobec niezwykle rzadkich przypadków przenoszenia tego typu obiektów w praktyce ma znikome znaczenie. Jeśli zaś chodzi o pozostałe odmienności, wydaje się, że mają one charakter wyłącznie redakcyjny i teoretyczny (jak objęcie definicją zabytku obiektów przestrzennych w u.o.z.o.z., na gruncie k.o.d.a. stanowiących odrębną od zabytków kategorię dziedzictwa). Zasadniczo można je zniwelować na poziomie wykładni przepisów krajowych.

De lege ferenda, celem zapewnienia pełnej zgodności regulacji krajowych oraz przepisów w zakresie ochrony zabytków, rozważyć można by poszerzenie

definicji zabytku nieruchomego o integralnie związane z nim wyposażenie. Pewnym wzorcem do ewentualnych zmian może być treść poprzednio obowiązujących przepisów, które w tym aspekcie lepiej odpowiadały wymogom konwencyjnym. Na podstawie art. 5 pkt 1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury³⁵ (będącej poprzedniczką u.o.z.o.z.) ochroną objęte były bowiem budowle i ich wnętrza. Miało to istotne przełożenie na praktykę, gdyż wpisem do rejestru zabytków obejmowano łącznie obiekty nieruchome wraz z ich wyposażeniem, co aktualnie zasadniczo nie jest możliwe z uwagi na prowadzenie odrębnych rejestrów dla zabytków ruchomych i nieruchomych³⁶. Rozwinięcie definicji pozwoliłoby rozwiązać także inne nieścisłości pomiędzy postanowieniami u.o.z.o.z. a k.o.d.a., np. dotyczące przemieszczania elementów wyposażenia zabytku nieruchomego (ograniczenia w tym zakresie aktualnie dotyczą jedynie zabytków ruchomych objętych odrębnym wpisem, przy założeniu spełnienia warunków z art. 36 ust. 1 pkt 7 u.o.z.o.z.).

Konwencja zdaje się także wskazywać kierunek bardziej realnej ochrony otoczenia zabytku, czemu nie sprzyja obecna wąska jego definicja i sporadyczność korzystania przez organy administracji publicznej z możliwości objęcia go ochroną na bazie aktualnych mechanizmów. *De lege lata* ochrony otoczenia dotyczą takie formy ochrony, jak wpis do rejestru zabytku przestrzennego (np. historycznego układu urbanistycznego) lub utworzenie parku kulturowego, niemniej ze swej istoty nie zapewniają one ochrony otoczenia pojedynczego obiektu zabytkowego – tymczasem również takie sytuacje zdaje się obejmować idea Konwencji. Podobnie jak w przypadku wyposażenia, tak i przy regulacji kwestii ochrony otoczenia sięgnąć warto do postanowień historycznych – zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, budowle podlegały ochronie nie tylko wraz z wnętrzem (o czym już wspomniano), ale także z otoczeniem. Ponadto, na mocy art. 27 ust. 3 wspomnianej ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury bezwzględnie ustanowiono wymóg uzyskiwania pozwolenia na roboty mogące przyczynić się do zszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek. Aktualnie otoczenie może dopiero stać się przedmiotem odrębnego wpisu, co przy sporadyczności korzystania z takiego rozwiązania czyni je do pewnego stopnia iluzorycznym. Innymi słowy, choć na gruncie Konwencji ochrona otoczenia powinna być zasadą, w praktyce krajowej jest raczej wyjątkiem. Pełna realizacja przepisów k.o.d.a. pod kątem konieczności przedkładania właściwym organom wszelkich projektów wpływających na otoczenie wymagałaby jednak wyważenia interesu społecznego, jaki leży u pod-

³⁵ t.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150.

³⁶ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 206.

staw ochrony dziedzictwa architektonicznego oraz prawa własności podmiotów, które dokonują zagospodarowania otoczenia zabytku.

Podsumowując, przyjęte przy ratyfikacji Konwencji założenie o spełnianiu przez polskie przepisy wymogów k.o.d.a., aczkolwiek w wielu aspektach słuszne, w detalach okazało się nazbyt optymistyczne. Mając to na uwadze, konieczność dostosowania regulacji krajowych do postanowień konwencyjnych powinno stanowić jedno z *ratio legis* ewentualnych zmian w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Bibliografia

Literatura

- Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX/el.
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Lizak A., *Problematyka właściwego wyeksponowania zabytków ruchomych z perspektywy administracyjnoprawnej*, „Santander Art & Culture Law Review” 2020, nr 1.
- Skorczyńska E., *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2.
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, LEX/el.
- Witwicki M., *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, LEX/el.
- Zeidler K., *Nowe zobowiązania międzynarodowe Polski w zakresie ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona w Grenadzie 3 października 1985 r., Dz.U. 2012 poz. 210.
- Ustawa z 13 maja 2011 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie 3 października 1985 r., Dz.U. 2011 nr 144 poz. 850.
- Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 710 ze zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 741.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1333 ze zm.
- Ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, tekst jedn. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych, Dz.U. 2011 nr 165 poz. 987.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 14 lipca 2011 r., sygn. II OSK 693/11.
Wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2017 r., sygn. II SA/Gd 196/17.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lutego 2016 r., sygn. II SA/Wr 728/15.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 maja 2011 r. sygn. II SA/Bd 673/11.
Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2009 r., sygn. I SA/Wa 257/09.

Inne

Explanatory report on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800ca436>.

Fogel A., *Ochrona zabytków przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/ochrona-zabytkow-przy-wydawaniu-decyzji-o-warunkach-zabudowy-i-zagospodarowania-terenu/.

<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/structure>.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a094>.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a087>.

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ponownie-o-prawach-wlasciocieli-zabytkow-ktore-maja-trafic-do-rejestru>.

Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie dnia 3 października 1985 r., druk nr 4045 z 30 marca 2011 r., <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/078/4045.pdf>.