

Kisilowska, Helena

Prawne aspekty ochrony nieruchomości zabytkowych

Mazowsze. Studia Regionalne 7, 59-65

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Prawne aspekty ochrony nieruchomości zabytkowych

Helena Kisilowska

STRESZCZENIE

Ochrona zabytków nieruchomych i opieka nad tymi zabytkami wymaga właściwych instrumentów prawnych. Ustawy powinny jasno określać przedmiot ochrony, zasady, cele i metody, a także uprawnienia i obowiązki zarówno użytkowników zabytków, jak i organów administracji publicznej. Ochrona zabytków należy do zadań publicznych i stanowi domenę prawa administracyjnego, określającego kompetencje organów władzy publicznej: państwowej, rządowej i samorządowej, które są realizowane w interesie ochrony dobra publicznego. Uwzględniając, że zabytek nieruchomy ma większe szanse przetrwania, jeśli jest właściwie użytkowany, bardzo ważnym problemem staje się prawne zapewnienie właścicielom zabytków odpowiednich ulg i preferencji rekompensujących niezbędne koszty utrzymania i konserwacji. Obecne ustawodawstwo zdecydowanie więcej nakłada obowiązków, często trudnych do zrealizowania przez właścicieli bez pomocy z zewnątrz. Ochrona zabytków w większym stopniu powinna być sprawą publiczną. Dlatego tak istotna jest kwestia świadomości obywateli oraz zwiększenie uprawnień samorządów lokalnych, aby można było zachować dla przyszłych pokoleń to, bez czego niemożliwy jest trwały i zrównoważony rozwój – świadectwo przeszłości i tożsamości społecznej.

Rola prawa w ochronie nieruchomości zabytkowych

Jednym z podstawowych instrumentów regulacji stosunków społecznych we współczesnym państwie jest prawo tworzone i chronione przez władzę publiczną. Jeżeli za punkt wyjścia przyjmijemy, że zgodnie z preambułą *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 roku¹ wszyscy obywatele Rzeczypospolitej są zobowiązani *do przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego co cenne z ponad tysiącletniego dorobku*, to nieruchomości zabytkowe są dobrem publicznym, a ich ochrona staje się obowiązkiem państwa i obywateli. Nie zmienia to faktu, że specyfika zdecydowanej większości obiektów zabytkowych stwarza konieczność znalezienia prawnego kompromisu pomiędzy zachowaniem nienaruszonego dziedzictwa kulturowego, jako określonej wartości społecznej i narodowej, a koniecznością dostosowania konkretnego zabytku do wymogów współczesnego życia [Kisilowska 2003]. Prawidłowo skonstruowane prawo powinno w sposób jasny określać przedmiot ochrony, zasady, cele i metody, a także uprawnienia i obowiązki administracji oraz właścicieli i użytkowników zabytków.

Konstytucja RP w art. 5 jako generalną wytyczną działania organów państwa i obywateli przyjmuje, iż *Rzeczypospolita strzeże dziedzictwa narodowego*, a art. 6 *Konstytucji* określa obowiązki państwa w zakresie tworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju [Kisilowska (red.) 2004, s. 472-510].

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym zagadnienia ochrony zabytków, jest w Polsce *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*². Ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Zgodnie z ustawą, ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

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

W języku potocznym zabytek to świadectwo przeszłości i działalności ludzkiej, identyfikujące społeczeństwo historyczne i kulturalne [Pruszyński 2001, s. 74]. Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, jej część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki albo zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną i naukową. [Kisilowska (red.) 2010, s 37]. Ustawa zawiera przykładowe wyliczenie przedmiotów mogących stanowić przedmiot ochrony. I tak, ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania:

1. Zabytki nieruchome będące w szczególności:

- krajobrazami kulturowymi,
- układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi,
- dziełami architektury i budownictwa,
- dziełami budownictwa obronnego,
- obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi,
- cmentarzami,
- parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni,
- miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

2. Zabytki ruchome będące w szczególności:

- dziełami sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej,
- kolekcjami stanowiącymi zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje,
- numizmatami oraz pamiątkami historycznymi, a zwłaszcza militariami, sztandarami, pieczęciami, odznakami, medalami i orderami,

² Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568.

- wytworami techniki, a zwłaszcza urządzeniami, środkami transportu oraz maszynami i narzędziami świadczącymi o kulturze materialnej, charakterystycznymi dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentującymi poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego,
- instrumentami muzycznymi,
- wytworami sztuki ludowej i rękodzieła oraz innymi obiektami etnograficznymi,
- przedmiotami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

3. Zabytki archeologiczne będące w szczególności:

- pozostałościami terenowymi pradziejowego i historycznego osadnictwa,
- cmentarzyskami,
- kurhanami,
- reliktnymi działalnościami gospodarczej, religijnej i artystycznej.

Ochronie mogą podlegać nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej. Szczególnym rodzajem zabytku są nieruchomości, choć należy podkreślić, że ustawa o ochronie zabytków przyjmuje większość regulacji wspólnych dla wszystkich rodzajów zabytków.

Ustawa przewiduje 4 formy ochrony zabytków: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony poprzez wykorzystanie instrumentów planowania przestrzennego.

Szczególnie należy podkreślić rolę planowania przestrzennego i włączanie społeczeństw lokalnych i regionalnych do ochrony dziedzictwa kulturowego. Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, stref ekonomicznych, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy. Planowanie przestrzenne stwarza możliwość świadomego kształtowania krajobrazu kulturowego [Welc-Jędrzejewska 2008, s. 5] i realizacji interesu publicznego przy uwzględnieniu interesu społeczności lokalnych. Daje też możliwość dojścia do rozsądnych rozwiązań kompromisowych.

Obok planowania przestrzennego ustawa przewiduje rejestrację zabytków i poddanie ich nadzorowi wojewódzkiego konserwatora zabytków. Do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek. Wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości oraz wpisuje do katastru nieruchomości. Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Starostowie, w zgod-

nieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, mogą umieszczać na zabytku nieruchomym, wpisanym do rejestru, znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. Uznanie za pomnik historii może być podstawą do wystąpienia o wpis na *Listę światowego dziedzictwa*, co powoduje objęcie pomnika ochroną na podstawie *Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, przyjętej w Paryżu 16 listopada 1972 roku³. Kompetencje organów ochrony dotyczą zabytków zarejestrowanych. Rejestr prowadzony jest przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

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. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; 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; składowania lub magazynowania odpadów.

Organy ochrony zabytków

Organami ochrony zabytków są: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków, oraz wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Generalny Konserwator Zabytków jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Wojewódzki konserwator zabytków wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej i kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków.

Przy Ministrze działa Rada Ochrony Zabytków jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach realizacji polityki w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Członków Rady Ochrony Zabytków, w liczbie od dziesięciu do dwudziestu, powołuje na okres czterech lat minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego spośród osób posiadających wybitne osiągnięcia i zasługi w ochronie zabytków lub w opiece nad zabytkami. Przy wojewódzkim konserwatorze zabytków działa Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków jako organ opiniodawczy, powoływany w składzie 5-10 członków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na okres czterech lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawa przewiduje też możliwość ustanowienia przez starostę, na wniosek wojewódzkiego konserwatora za-

³ Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 i 191.

bytków, społecznych opiekunów zabytków. 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. Społecznym opiekunem zabytków może być osoba, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych, nie była karana za przestępstwa popełnione umyślnie oraz posiada wiedzę w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zadania społecznego opiekuna zabytków może wykonywać również osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, np. spółka jawna czy partnerska.

Korzystanie z nieruchomości zabytkowych

Właściciel lub posiadacz nieruchomości zabytkowej jest obowiązany zabezpieczać i utrzymywać zabytek oraz jego otoczenie w jak najlepszym stanie, korzystać z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości oraz prowadzić niezbędne prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku. Są to obciążenia często bardzo duże, również finansowe.

Właściwe użytkowanie zabytku stwarza możliwość zachowania zabytku i utrzymanie go w należytym stanie. Wymaga jednak często adaptacji obiektu do potrzeb użytkownika. Na właścicielu lub użytkowniku nieruchomości zabytkowej ciąży obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonanie takich czynności, jak: prace konserwatorskie, roboty budowlane, badania archeologiczne, przemieszczanie zabytku nieruchomego, zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku, umieszczania na nim urządzeń technicznych, reklam, tablic lub napisów.

Użytkownikowi zabytków nieruchomych przysługują, niestety, proporcjonalnie znacznie mniejsze w stosunku do obowiązków – uprawnienia. Dotyczą one przede wszystkim zwolnień od podatku od nieruchomości, obniżenia opłaty z tytułu użytkowania wieczyste-go, a także możliwości ubiegania się o dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych.

Oczywiście są nieruchomości zabytkowe wykorzystywane na cele komercyjne, takie jak: hotele, rezydencje, ambasady, ale wiele obiektów należy do prywatnych właścicieli, których możliwości finansowe nie pozwalają na należytą konserwację i remonty. Należą do nich nie tylko indywidualni właściciele domów, ale i wspólnoty mieszkaniowe, szkoły czy organizacje pozarządowe.

Programy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Ważnym instrumentem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami są programy krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Należy podkreślić, że programy na szczeblu województwa, powiatu i gminy sporządzane są i nadzorowane przez władze samorządowe, a nie administrację rządową.

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami uchwała na 4 lata Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W jednostkach samorządu terytorialnego zarządy województw, zarządy powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast sporządzają na okres czterech lat odpowiednie wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami. Z realizacji programów zarządy województw, powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast sporządzają co 2 lata sprawozdania, które są przedstawione odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy. W programach określone są cele strategiczne, np. w *Wojewódzkim Programie Opieki nad Zabytkami na lata 2006-2009*, w województwie mazowieckim, jako cel strategiczny określono *utrwalanie dziedzictwa kulturowego regionu w celu budowania tożsamości regionalnej oraz promocji turystycznej Mazowsza w kraju i za granicą, w połączeniu z aktywizacją obywatelską i zawodową społeczności lokalnych; kreowanie turystycznych pasm przyrodniczo-kulturowych*⁴. Ustalono też 5 celów operacyjnych, a także wpisano ważne obszary etnograficzne, osadnictwo drobnoszlacheckie, cenne zespoły zabytkowe, urbanistyczne i krajobrazowe, ze szczególnym uwzględnieniem dużych miast.

Podsumowanie

Prawo, nawet najlepsze, nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z ochroną nieruchomości zabytkowych. Zmianie ustawodawstwa muszą towarzyszyć zmiany w świadomości społecznej obywateli. Dobre prawo sprzyja niewątpliwie realizacji założonych celów, złe wprowadza chaos i powoduje brak zaufania do państwa [Kudrycka, Guy-Peters i Suwaj (red.) 2009, s. 254-259]. Polska i jej obywatele muszą sami zdecydować, jak poprzez właściwe regulacje prawne zreformować proces administrowania dziedzictwem kulturowym w odpowiedzi na wyzwania współczesności. Wymaga to spojrzenia na prawo poprzez funkcje, jakie powinno ono spełniać, aby zaspokoić określone potrzeby społeczne. Wymaga to usprawnienia mechanizmu identyfikacji przez państwo interesów i potrzeb społeczeństwa. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku ochrony nieruchomości zabytkowych, gdzie konieczny jest większy udział władz regionalnych i lokalnych oraz większe zrozumienie nieodwracalności strat spowodowanych zaniedbaniami ze strony władz państwowych. I choć w wielu przypadkach istnieje konieczność pierwszeństwa interesu publicznego nad interesem partykularnym jednostki, czy też wspólnot lokalnych, to często samorząd regionalny czy lokalny ma znacznie większe rozeznanie o warunkach lokalnych, którego to rozeznania nie mają organy administracji rządowej [Rose-Ackermann 2008, s. 11]. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy z konieczności tworzenia dobrego prawa w skali Polski i Europy. Ogromnego znaczenia nabiera właściwe wykorzystanie instytucji planowania przestrzennego i realizacji zasady prewencji w zakresie trwałego i zrównoważonego rozwoju, polegającej na wcześniejszym podejmowaniu działań w celu uniknięcia nieodwracalnych szkód w środowisku, tak aby zachować dla przyszłych pokoleń to, co jest cenne dla społeczeństwa i jest świadectwem przeszłości.

⁴ Por. załącznik do uchwały Nr 226/05 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2005 roku, *Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami na lata 2006-2009*. Internet: <http://www.mazovia.pl/komunikaty/art.228> (dostęp: 6 czerwca 2011 roku).

Literatura

- Kisilowska H., 2003, *Wykorzystanie nieruchomości zabytkowych na cele użytkowe*, (w:) K. Gutowska (red.), *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, Warszawa, s. 219-226.
- Kisilowska H. (red.), 2004, *Nieruchomości – zagadnienia prawne*. Wyd. 2, Warszawa.
- Kisilowska H. (red.), 2010, *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa.
- Kudrycka B., Guy-Peters B., Suwaj P. (red.), 2009, *Nauka administracji*. Warszawa.
- Pruszyński J. P., 2001, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*. Kraków.
- Rose-Ackerman S., 2008, *Od wyborów do demokracji*, Warszawa.
- Welc-Jędrzejewska J., 2008 *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski” nr 1, s. 5-8.

ABSTRACT

Protection of historical monuments, which are considered elements of the cultural heritage requires appropriate legal instruments. The law should clearly define the object of protection, principles, objectives and methods, as well as the powers and duties both of those who are users of these monuments and of the public administrations. The protection of historical monuments is one of the public tasks; it is the administrative law that defines the powers of public authorities (that is of the national and the local governments) that are implemented in the interest of protecting the public good. Given that historical monuments have a better chance of being preserved if they are properly used, a very important legal issue is to provide appropriate relief and preferences to their owners to compensate for the necessary maintenance costs. Current legislation imposes duties that are often difficult to fulfill by the owners of historical monuments without external help. The protection of monuments should to a greater extent be a public concern. Therefore, it is crucial to increase public awareness of citizens and to expand the powers of local self-governments so that it will be possible to preserve the cultural heritage, the witness of the past and an integral part of local social identity, for future generations, without which there can be no lasting and sustainable development.
