



**Kamil Zeidler\***

*Uniwersytet Gdański*

## GMINA, POWIAT, SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA JAKO SKŁADOWE SYSTEMU OCHRONY DZIEDZICTWA KULTURY

1. W literaturze nie poświęcano zbyt wiele miejsca roli samorządu terytorialnego, w tym gminy, w ochronie zabytków, czy przedmiotowo szerzej w ochronie dziedzictwa kultury<sup>1</sup>. Wynikało to zapewne z dominującej roli państwa, i można rzec marginalizacji roli samorządu terytorialnego, co jest szczególnie widoczne, patrząc wstecz. Historycznie rzecz ujmując, ochrona zabytków była domeną pozapaństwową, mieściła się w różnie motywowanych działaniach jednostek (monarchów, możnowładców, przedstawicieli kościoła). Później, już jako działalność istotowo polegająca na chronieniu zabytków, stała się przedmiotem działalności różnego rodzaju stowarzyszeń takich jak w Polsce pod zaborami Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości<sup>2</sup>. Pierwsze przejawy instytucjonalizacji ochrony zabytków w ramach instytucji państwowej dostrzeżemy w XIX w., co można traktować jako naturalną konsekwencję kształtowania się współczesnych państw narodowych. W istocie jednak ochrona zabytków jako domena państwa to zjawisko współczesne, kształtujące się w pełni dopiero od zakończenia pierwszej wojny światowej, a w niektórych państwach dopiero od zakończenia drugiej. Późno zabytki zostały objęte pieczę państwa, co wiązało się z przededefiniowaniem i nowym rozumieniem pojęcia, a także szerszymi zjawiskami społecznymi, które nadały pewnym typom materialnych świadectw przeszłości szczególne znacze-

\* kamil.zeidler@ug.edu.pl

<sup>1</sup> Wcześniej pisałem o tym: K. Zeidler, *Ochrona zabytków poza administracją publiczną – marzenie czy realna szansa?* [w:] *Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – część 1*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. XV, nr 1, Gdańsk 2013, s. 91–97; K. Zeidler, *Rola samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa kultury*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Doświadczenia, stan obecny, perspektywy*, red. S. Łaniecki, Bydgoszcz 2014; zob. także: K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 34–41.

<sup>2</sup> Zob.: J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 322 i n.; zob. też: J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków architektury w Polsce w latach 1795–1918*, Warszawa 1975.

nie<sup>3</sup>. Równocześnie doszło do ukształtowania pierwszych kompleksowych teorii konserwatorskich, które mają istotne znaczenie także w procesie stosowania prawa<sup>4</sup>. Te zaś dalej wpłynęły na tworzenie doktrynalnych aktów normatywnych, które dziś można kwalifikować jako tzw. międzynarodowe *soft law*<sup>5</sup>.

W Polsce samorząd terytorialny zaistniał w tej roli bardzo późno, bo dopiero znacznie po 1989 r., a wcześniej pojawiał się tylko w wymiarze marginalnym i trudno rzec systemowym. Sytuacja zmieniła się w efekcie dwóch najważniejszych działań legislacyjnych – kształtowania roli samorządu terytorialnego w oraz gminy w ustawie ustrojowej i jej nowelizacjach, czyli w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup> oraz, co najważniejsze, w efekcie uchwalenia ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>7</sup>, która wprowadziła nowe rozwiązania o charakterze systemowym, a co najważniejsze, dokonano w niej przesunięcia punktu ciężkości w zakresie ochrony zabytków, choć także opieki nad zabytkami, z domeny państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Współczesne państwa demokratyczne ze swej istoty oparte są na działalności wspólnot samorządowych. Państwo, wykonujące władzę w imieniu suwerena, którym jest naród rozumiany jako ogół obywateli danego państwa, korzysta z tej samorządności, przekazując wtórnie część swego imperium, które jest następnie wykonywane przez różnego rodzaju samorządy. Najważniejszym z nich jest, co oczywiste, samorząd terytorialny, który wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP<sup>8</sup> lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W kształtowaniu relacji państwa i samorządu terytorialnego zasadnicze znaczenie ma zasada decentralizacji, zasada dekoncentracji oraz zasada subsydiarności (pomocniczości). Jednak ze względu na to, że każda z nich obrosła szeroką litera-

<sup>3</sup> Zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski ...*, t. I, s. 311 i n.; zob. też: B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków. Refleksje lat 1918–2002*, Warszawa 2002; tenże, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005; P. Dettloff, *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Kraków 2006; a także dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. P.P.P. z 1918 r. Nr 16, poz. 36).

<sup>4</sup> Zob.: K. Piwocki, *Pierwsza nowoczesna teoria sztuki. Poglądy Aloisa Riegla*, Warszawa 1970; Alois Riegl, *Georg Dehio i kult zabytków*, przekład i wstęp R. Kasperowicz, Warszawa 2006; *Zabytek i historia. Wokół problemów konserwacji i ochrony zabytków w XIX wieku. Antologia*, red. P. Kosiewski, J. Krawczyk, Warszawa 2007; także: B. Szmygin, *Kształtowanie koncepcji zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000; zob. też: J. Krawczyk, *Teoria Aloisa Riegla i jej polska recepcja a problemy współczesnego konserwatorstwa*, [w:] *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, Warszawa–Lublin 2008, s. 68–74; J. Krawczyk, *Kompromis i metoda – wybrane aspekty teorii konserwatorskich Aloisa Riegla i Cesare Brandiego*, „Ochrona Zabytków” 2009, nr 2, s. 64–74.

<sup>5</sup> Dotyczy to w szczególności dokumentów takich, jak tzw. Karta ateńska z 1931 r. czy Karta wenecka z 1964 r.; zob.: B. Szmygin, *Teksty doktrynalne w ochronie dziedzictwa – analiza formalna i propozycje*, [w:] *Współczesne problemy teorii ...*, s. 145–154.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

turą, poprzestaną tu tylko na ich krótkim odniesieniu do omawianego zagadnienia i podkreśleniu ich doniosłego, żeby nie rzec kluczowego znaczenia dla budowania wymienionych relacji i tym samym tworzenia i działania współczesnych państw demokratycznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja jest to tendencja, a zarazem proces przekazywania (delegowania) przez centralne ośrodki kierownicze danej organizacji, w tym przypadku państwa, kompetencji decyzyjnych ośrodkom niższego szczebla, w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Decentralizacja jest podstawowym mechanizmem demokratycznego sprawowania władzy i zakłada dystrybucję uprawnień władczych pomiędzy aparat państwowy a samorząd terytorialny, reprezentujący – z założenia – interesy społeczności lokalnych. Stąd też w państwie demokratycznym musi istnieć pewien zakres formalnie i realnie gwarantowanej autonomii społeczności regionalnych i lokalnych oraz organów samorządu terytorialnego<sup>10</sup>. Decentralizacja nie wyklucza jednak różnych form zwierzchniej kontroli państwa wobec samorządu terytorialnego. Pośród zalet decentralizacji wskazuje się: 1) odciążenie naczelnego ośrodka kierowniczego z konieczności podejmowania nadmiernej liczby decyzji; 2) zwiększenie inicjatywności, innowacyjności i kreatywności w rozwiązywaniu problemów na niższych szczeblach struktury organizacyjnej; 3) szybkie reagowanie poszczególnych ośrodków decyzyjnych na zmiany zachodzące w otoczeniu; 4) możliwość szybkiego korygowania nietrafnych, błędnych decyzji, a tym samym unikanie strat; 5) wzrost zaangażowania członków organizacji w realizację wspólnych celów<sup>11</sup>.

Istotą zasady subsydiarności jest teza o pierwszeństwie zbiorowości mniejszych przed zbiorowościami większymi w załatwianiu swych spraw<sup>12</sup>. Ta ostatnia aktywizuje się dopiero wtedy, gdy zbiorowość mniejsza nie jest w stanie racjonalnie i skutecznie poradzić sobie z danym zadaniem. Subsydiarność służy nie tylko praktycznemu „odbiurokratyzowaniu” struktur wyższego szczebla, ale także wyhamowywaniu ich tendencji do zawłaszczania właściwości w jak największej liczbie spraw. Pośrednio służy również zagwarantowaniu suwerenności suwerenowi, którym w państwie demokratycznym jest naród. Jak pisze Andrzej Redelbach: „Zgodnie z zasadą subsydiarności zadania związane z zapewnieniem dobra wspólnego są sprawą wszystkich. [...] w relacjach pomiędzy jednostką a społeczeństwem i państwem wolność jednostki winna być zabezpieczona na

<sup>9</sup> L. Sobkowiak, *Decentralizacja*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, wyd. 6, Wrocław 2003, s. 56.

<sup>10</sup> Tamże, s. 56 i n.

<sup>11</sup> Tamże, s. 57.

<sup>12</sup> Szerzej na temat zasady subsydiarności zob. *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, *passim*; Ł. Wardyn, *Zasada subsydiarności, jej znaczenie oraz perspektywy w rozszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mikołajczyk, Toruń 2007, s. 87 i n.; T.T. Koncewicz, *Zasada subsydiarności (pomocniczości)*, [w:] *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 356 i n.

tyle, na ile jest to możliwe, a uspołecznienie winno przejawiać się jedynie na tyle, na ile jest to konieczne”<sup>13</sup>. Wiąże on zasadę subsydiarności z koncepcją umowy społecznej, jako koncepcją powstania państwa, wskazując na relację państwo-społeczeństwo-obywatel. Jednostka rezygnuje więc ze swojej wolności na rzecz dobra wspólnego o tyle, o ile jest to konieczne. Państwo zaś nie ma samoistnych uprawnień, nie tworzy wolności jednostki, a jedynie potwierdza ją i chroni<sup>14</sup>. Słusznie zauważa więc Zdzisław Brodecki: „Być może już niedługo o ustrojowym aspekcie humanizmu będzie decydować zasada pomocniczości (subsidiarności). Stanie się tak wtedy, gdy proces przekazywania kompetencji „w dół” zostanie przyspieszony. Zbliżenie władzy do obywatela jest celem godnym zbiorowego wysiłku”<sup>15</sup>.

Dlatego właśnie tak ważny w zakresie ochrony zabytków jest postulat przejścia od władczego modelu ochrony dziedzictwa kultury do modelu partycypacyjnego, charakterystycznego dla współczesnych demokracji. Skutkować to winno trwałym przekazaniem kompetencji w dół, w zależności od potrzeby – w drodze decentralizacji, jak również w drodze dekoncentracji, co pozostawałoby w zgodzie z jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, jaką jest zasada subsydiarności. Następuje więc przyznawanie określonym podmiotom zwierzchnim kompetencji z zakresie nadzoru i kontroli, w zgodzie z prakseologicznym postulatem przejścia od interwencji do inwigilacji. Oczywiście administracja, czy jak to opisywał Max Weber biurokracja, dąży do przejmowania, zawłaszczania i centralizacji kompetencji, stąd też postulowane przekształcenie systemowe stanowi dla administracji publicznej niewątpliwie wyzwanie. Jednak niezależnie od przyjęcia takiego czy innego rozwiązania, zawartego w normach prawnych, niewątpliwie godne uwagi będzie zjawisko jego implementowania, a następnie kształtującej się praktyki stosowania nowego prawa przez adresatów regulacji.

2. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Warto też przypomnieć, że w myśl art. 166 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (ust. 1). Natomiast jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, przy czym winna ona określać tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (ust. 2)<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005, s. 130.

<sup>14</sup> Tamże, s. 140.

<sup>15</sup> Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 15.

<sup>16</sup> Szerzej na temat relacji kompetencyjnych pomiędzy samorządem terytorialnym a państwem zob.: M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008; por. też A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*,

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami należą do zadań własnych samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym<sup>17</sup>. Przy czym z jednej strony dotyczą one wykonywania władzy publicznej w tym zakresie (ochrona zabytków<sup>18</sup>), z drugiej jednak strony jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, obok Skarbu Państwa oraz innych osób prawnych i osób fizycznych, są właścicielami znacznej liczby zabytków (opieka nad zabytkami<sup>19</sup>). W ustawie z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca wprowadził *explicite* rozróżnienie ochrony i opieki, opierając je na kryterium podmiotowym, w ten sposób, że czynności z zakresu ochrony zabytków są podejmowane przez organy administracji publicznej, natomiast opieka nad zabytkami jest sprawowana przez ich właścicieli lub posiadaczy; wtórnie zaś na kryte-

Warszawa 2006; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ...*, s. 34–41; K. Zeidler, *Ochrona zabytków poza administracją ...*, s. 91–97; analizuje to także K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, *passim*; godne uwagi są tu też artykuły: K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 85 i n.; R. Małowicki, *Zabytki w kompetencji samorządów?*, „Ochrona Zabytków” 2001, nr 2, s. 175 i n.

<sup>18</sup> Zgodnie z treścią art. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ochrona zabytków polega, w szczególności (czyli przede wszystkim, ale nie tylko), na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Uszczegółowienie tych zadań znajduje się w dalszych przepisach ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; w szczególności warto tu przytoczyć treść art. 91 ust. 4 ustawy, który stanowi, że do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: 1) realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) sporządzanie, w ramach przyznaných środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 3) prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie; 4) wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych; 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych; 6) organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 7) opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów; 8) upowszechnianie wiedzy o zabytkach, 9) współpraca z innymi organami administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 5 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności (czyli przede wszystkim, ale nie tylko), 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 trwale zachowanie jego wartości; 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Uszczegółowienie obowiązków właściciela lub posiadacza znajduje się w dalszych przepisach ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

rium dotyczącym charakteru działań, gdzie co do zasady ochrona opiera się na działaniach władczych podmiotów administrujących, zaś opieka na działaniach faktycznych.

W 2013 r. obchodziliśmy dziesięciolecie uchwalenia i wejścia w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa ta, w momencie jej uchwalenia, miała tytuł zwolenników, którzy liczyli na jakościową zmianę w zakresie prawa ochrony zabytków, co zagorzałych przeciwników. Z czasem okazało się jednak, że ten akt normatywny – pomimo wielu wad i usterek – spełnia w warstwie systemowej niemało z pokładanych w nim nadziei<sup>20</sup>. Pośród wyjścia naprzeciw postulatом podnoszonym we współczesnych państwach demokratycznych, a wynikających ze wspomnianych wcześniej zasad decentralizacji, dekoncentracji, a także zasady pomocniczości, ustawa przesunęła szereg obowiązków i kompetencji z administracji rządowej (szczebla centralnego i terenowego) na administrację samorządową. Była to decyzja prawodawcy ze wszech miar słuszna, bowiem we wszystkich trzech ustawach samorządowych zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami stanowią zadania własne – odpowiednio gminy, powiatu i samorządu województwa – o charakterze obowiązkowym.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a te obejmują m.in. sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami<sup>21</sup>. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>22</sup>, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>23</sup>, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego poszczególne szczeble, przede wszystkim na gminy, szereg zadań tak z zakresu ochrony zabytków, jak i opieki nad nimi. Jednak nie zawsze samorządy były gotowe na wypełnianie tych nowych dla nich obowiązków. Podkreślić jednak należy, że także w tej ustawie zostało powtórzone, iż zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad nimi należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli. Znamienna jest tu treść art. 93 ust. 4 ustawy, który stanowi, że zadania określone

<sup>20</sup> Zob. *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, *passim*.

<sup>21</sup> Zob. R. Waszkiewicz, *Dobra kultury pod opieką gminy*, „Wspólnota” 1990 nr 29; R. Waszkiewicz, *Zadania gmin w dziedzinie ochrony dóbr kultury*, „Annales UMCS” 1992, nr 39.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.

we wskazanych w nim przepisach, są zadaniami własnymi organów i jednostek samorządu terytorialnego wskazanymi w tych przepisach.

Państwowa administracja ochrony zabytków w swym aktualnym kształcie nie jest w stanie wypełniać nałożonych na nią ustawą z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zadań. Ustawa ta, w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>24</sup>, znacznie rozbudowała tak uprawnienia, jak i obowiązki państwowej administracji ochrony zabytków. Rozważania nad systemem normatywnej ochrony dziedzictwa kultury nie pozwalają dziś na racjonalne uzasadnienie pozostawienia scentralizowanego systemu tej ochrony w Polsce<sup>25</sup>. Zaś jego decentralizacja nie została przeprowadzona ani w trakcie zmian, jakim poddana została administracja publiczna po 1989 r., ani w trakcie krystalizacji kompetencji samorządów różnego szczebla, ani ostatecznie w drodze zmian, jakie wprowadziła ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zmiany systemowe wymagają synchronicznego ich przeprowadzenia na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, dotyczyć to musi warstwy instytucjonalnej, po drugie, warstwy materialnej, czyli tego, co dotyczy treści instytucji prawnych, podziału kompetencji i zadań oraz w końcu, po trzecie, warstwy formalnej, proceduralnej, czyli tak określeniu wzajemnych relacji, jak i instancyjności. Podstawowym więc dziś pytaniem jest to, czy ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonała właściwego ułożenia obowiązków i kompetencji w trzech systemowych wymiarach: prawie materialnym, prawie proceduralnym i w końcu prawie ustrojowym. Okazuje się bowiem, że o ile prawodawca spojrział we właściwą stronę, czyli na samorząd terytorialny, to jednak uczynił „kilka kroków za mało”, co jest najbardziej widoczne właśnie w prawie ustrojowym. Słusznie bowiem przeniesiono na samorząd terytorialny szereg zadań, form i sposobów ochrony zabytków, jednak nie poszły za tym odpowiednie zmiany w strukturze administracji ochrony zabytków oraz zabrakło stworzenia właściwej stałej samorządowej administracji ochrony zabytków.

3. Dwie z czterech form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należą do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: utworzenie parku kulturowego (art. 7 pkt 3) oraz 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 (art. 7 pkt 4)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.; pierwotnie uchwalony jako ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48).

<sup>25</sup> Zob.: K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ...*, s. 34–41.

<sup>26</sup> Por.: T. Bąkowski, *Uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 106 k.p.a.*, [w:] *Ochrona zabytków militarnych Helu*, red. A. Gryszczyńska, B. Konieczna, Toruń 2006, s. 45 i n.

Dalej, zgodnie z art. 18 ustawy, ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji 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 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. Natomiast w myśl art. 19 ustawy, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych. Co więcej, w myśl art. 19 ust. 3 ustawy, w studium i planie, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmującej obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

W końcu jednym z podstawowych obowiązków gminy w zakresie ochrony zabytków jest prowadzenie ewidencji zabytków. Zgodnie z treścią art. 21 ustawy, ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. O ile Generalny Konserwator Zabytków prowadzi krajową ewidencję zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków (art. 22 ust. 1), zaś wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa (art. 22 ust. 2), to wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy (art. 22 ust. 4). Zgodnie z treścią art. 22 ust. 5 ustawy, 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.

Wypada też wspomnieć, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>27</sup> jeszcze bardziej umocniły rolę jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie gminy, w systemie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w Polsce. Ustawa ta wprowadziła dwa ważne dla samorządów zapisy: po pierwsze, wprowadzony został termin zawity na założenie

<sup>27</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.



lub zaktualizowanie gminnych ewidencji zabytków przez gminy<sup>28</sup>; po wtóre, modyfikacji uległa jedna z czterech form ochrony zabytków, przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego, jaką są ustalenia ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym poprzez nadanie jej nowego, szerszego zakresu.

Co może jednak najważniejsze, w myśl art. 96 ust. 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa. Zakres przekazywanych w drodze porozumienia kompetencji jest bardzo szeroki, a wyłączenie obejmuje jedynie sprawy dotyczące prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych (art. 96 ust. 4). Z możliwości tej – skutkującej znacznym odciążeniem w zakresie ochrony zabytków terenowej administracji rządowej – korzysta się często, a w skali kraju powołanych zostało kilkudziesięciu samorządowych konserwatorów zabytków (najczęściej miejskich konserwatorów zabytków w miastach historycznych). Zakres przekazanych kompetencji jest jednak bardzo zróżnicowany i zależy od treści poszczególnych porozumień<sup>29</sup>. Należy stwierdzić, że to właśnie samorządowi konserwatorzy zabytków w znacznym stopniu odciążają państwową administrację ochrony zabytków w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

<sup>28</sup> W ustawie nowelizującej ustawę z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zostało to uregulowane w sposób następujący:

Art. 6. 1. W terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy Generalny Konserwator Zabytków i wojewódzcy konserwatorzy zabytków założą odpowiednio krajową i wojewódzką ewidencję zabytków.

2. 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.

Art. 7. 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.

Art. 8. 1. 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. 2. Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu 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. 3. Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje, o których mowa w art. 39 ust. 3 a 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.

<sup>29</sup> Zob. K. Sikora, *Ustrój administracji ochrony zabytków w Polsce*, praca magisterska napisana na seminarium z prawa ochrony zabytków pod kierunkiem dr. hab. Kamila Zeidlera, prof. UG, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 28 i n.

Gmina i powiat jeszcze w innych miejscach pojawiają się w ustawie. Zwróćmy choćby uwagę na instytucję zajęcia i wywłaszczenia zabytku nieruchomego z jej art. 50. 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; przy tym przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio (ust. 3). Jeżeli zaś nie jest możliwe usunięcie tego 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 (ust. 4 pkt 2). Zwróćmy uwagę, że nawet takie, wydawałoby się oczywiste, zadanie wymaga odpowiedniego przygotowania do jego realizacji po stronie samorządu terytorialnego. Tendencja do przekazywania kompetencji w zakresie ochrony zabytków samorządowi terytorialnemu powinna doprowadzić do dalej idących rozwiązań systemowych, w tym stworzenia obligatoryjnej samorządowej administracji ochrony zabytków i trwałego oraz jednoznacznie uporządkowanego podziału kompetencji na linii państwo – samorząd terytorialny.

4. Jednostki samorządu terytorialnego należą dziś do jednej z trzech grup podmiotów – obok Skarbu Państwa i prywatnych właścicieli – posiadających największą liczbę zabytków nieruchomych. Dotyczy je więc szereg obowiązków związanych z opieką nad zabytkami, czyli obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku. Dlatego też poszczególne jednostki samorządu terytorialnego obciążają obowiązki właścicielskie. Zgodnie z treścią art. 71 ust. 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki. I w tej właśnie sferze obciążają je obowiązki wynikające z faktu bycia właścicielem lub posiadaczem zabytku, zwłaszcza takiego, który został wpisany do rejestru zabytków. Słusznie więc pisze Katarzyna Zalasieńska: „Nie można zapominać, że zabytek nieruchomy jest przede wszystkim przedmiotem własności (prywatnej bądź publicznej). Podstawą myślenia o ochronie zabytków powinno być odniesienie obowiązków ochronnych do konkretnego stosunku własności, gdyż to właśnie od właściciela w największym stopniu zależy stan zachowania danego obiektu”<sup>30</sup>. Ten właśnie aspekt pokazuje, jak dużym wyzwaniem dla samorządu terytorialnego jest sprostanie obowiązkowi prawnym, a co nawet ważniejsze – pozaprawnym, związanym z koniecznością strzeżenia dziedzictwa kultury.

<sup>30</sup> K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków...*, s. 177.

Jeśli do powyższego dodać jeszcze, że przeważająca większość spośród przeszło tysiąca muzeów na terenie kraju są to muzea samorządowe, to okaże się, że to właśnie samorząd terytorialny w największym stopniu jest obciążony – w warstwie faktycznej – obowiązkami związanymi z zachowaniem dziedzictwa kultury. „W związku z podziałem w latach 90. XX w. kompetencji władz i decentralizacją zarządzania kulturą, w trójstopniowym systemie zarządzania, większość instytucji kultury prowadzonych wcześniej przez organy administracji rządowej została przekazana samorządom terytorialnym”<sup>31</sup>. Tylko niektóre instytucje kultury, te najważniejsze, pozostały pod bezpośrednim nadzorem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zachowując status narodowych instytucji kultury<sup>32</sup>. Andrzej Rottermund oraz Wojciech Suchocki piszą: „Uważamy też, że po doświadczeniach ostatnich kilku lat należy ograniczyć liczbę lub całkowicie zlikwidować kategorię instytucji współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz ograniczyć liczbę instytucji muzealnych, których organizatorem jest MKiDN. Jedna i druga „operacja” jest logicznym następstwem demokratycznego systemu zarządzania państwem, w którym to systemie ministerstwa sprawują funkcję strategiczne i kontrolne, a nie zarządzające”<sup>33</sup>.

5. Warto przyjrzeć się również doświadczeniom państw zachodnich, w szczególności zaś państw skandynawskich. Podejmowane w różnym czasie, w różnych państwach europejskich, próby stworzenia sprawnie działającego systemu ochrony zabytków prowadzą nas – na zasadzie generalizacji – do poniższych spostrzeżeń. Zwykle pierwszym etapem budowania takiego systemu była daleko idąca normatywizacja, która sprowadzała się do tworzenia nowych i zarazem często nowoczesnych regulacji prawnych. Wiemy jednak z dorobku socjologii prawa, a także polityki prawa, że sterowanie za pomocą norm, czyli nakazów i zakazów, nie zawsze prowadzi do oczekiwanych rezultatów w warstwie realnego działania prawa. Dlatego też współczesne systemy prawne uzupełniają się często sterowaniem za pośrednictwem tzw. nagród w prawie. Podobnie było i w przypadku prawa ochrony zabytków. Nowe, nawet najlepsze akty normatywne co prawda ulepszyły wcześniej funkcjonujący system prawa ochrony zabytków, ale nie spełniły w całości pokładanych w nich nadziei. Najczęściej więc kolejnym elementem budowania systemu ochrony zabytków stawał się znaczny wzrost finansowania ochrony zabytków, tak w warstwie instytucjonalnej – czyli wzrost środków przeznaczanych na działalność administracji ochrony zabytków, a co za tym idzie jej faktyczny rozrost – a także w warstwie faktycznego wzrostu finansowania wszelkich działań przy zabytkach, które prowadziły do ich zabezpieczenia, konserwacji, ogólnie rzecz biorąc poprawy stanu ich zachowania. Jednak

<sup>31</sup> M. Sobocińska, *Zachowania nabywców na rynku dóbr i usług kultury*, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>32</sup> Zob. *Mecenat pełnowymiarowy. Polityka kulturalna państwa 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 12.

<sup>33</sup> A. Rottermund, W. Suchocki, *Kierunkowe zmiany w sferze polskiego muzealnictwa (raport)*, s. 16; por też R. Golał, *Nowe zasady działalności muzealnej w kontekście zadań samorządu terytorialnego*, „Muzealnictwo” 2004, nr 45.

i tu także okazywało się najczęściej, że pomimo dostrzegalnej poprawy sytuacji system ochrony zabytków nie był zupełny. Dopiero trzeci element wypełniał tę lukę. Zdano sobie bowiem sprawę, że koniecznym uzupełnieniem wyżej wskazanych działań musi być kształtowanie społecznej świadomości konieczności ochrony dziedzictwa kultury. To zaś działanie jest nie tylko najtrudniejsze w realizacji, ale przy tym jest nad wyraz czasochłonne, gdyż rozkładać się musi na edukację wielopokoleniową, wieloaspektową i permanentną. Jednak dopiero przy uwzględnieniu tego trzeciego elementu można mówić o funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków<sup>34</sup>. Postulat realizacji tej trzeciej płaszczyzny w sposób oczywisty i zrozumiały wiąże się z działalnością realizowaną w ramach najmniejszych zbiorowości, w tym także w ramach samorządu terytorialnego.

6. W świetle zawartych tu rozważań, ustrojowym postulatem *de lege ferenda* jest powołanie obligatoryjnej samorządowej administracji ochrony zabytków. Zatrudnienie po jednym samorządowym konserwatorze zabytków oraz zapewnienie mu miejsca pracy i środków do jej wykonywania nie będzie nawet przedsięwzięciem nazbyt kosztowym. Proponowane rozwiązanie nie jest jednak wolne od wad. Zasadniczym zarzutem, jaki można podnieść, jest niebezpieczeństwo chęci oddziaływania na decyzje samorządowego konserwatora zabytków, zwłaszcza w sytuacjach, go na szczeblu lokalnym dojdzie do konfliktu interesów<sup>35</sup>. Nie przesądza to jednak o niesłuszności wprowadzenia postulowanego rozwiązania, a jedynie o konieczności jego właściwej realizacji. Konieczne będzie więc, w kontekście powyższego, właściwe rozdzielenie kompetencji pomiędzy państwową a samorządową administrację ochrony zabytków, co do zasady poprzez nałożenie na samorządową większość obowiązków o charakterze dokumentacyjno-technicznym, pozostawiając kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych państwowej służbie ochrony zabytków. Konieczne byłoby także wprowadzenie odpowiednich narzędzi w zakresie nadzoru i kontroli, jak też rozważenie instancyjności poszczególnych organów administracji ochrony zabytków<sup>36</sup>. To wszystko jednak przyczyniłoby się niewątpliwie do wzmocnienia organizacyjnego administracji ochrony zabytków w Polsce. Do tego w warstwie *stricte* empirycznej należy stwierdzić, że samorządowi konserwatorzy zabytków są fizycznie bliżej obiektów, które mają chronić, gdyż o ile można sobie wyobrazić, że konserwator samorządowy osobiście zobaczy każdy obiekt wpisany do rejestru zabytków lub zasługujący na wpis w granicach danej jednostki samorządu terytorialnego, to nie jest zwyczajnie możliwe, aby uczynił to wojewódzki konserwator zabytków na terenie całego województwa.

<sup>34</sup> Zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 273 i n.

<sup>35</sup> Np. pomiędzy pożądaną przez samorząd inwestycją a koniecznością ochrony danego zabytku, który byłby taką inwestycją zagrożony.

<sup>36</sup> Np. przyjęcie takiego rozwiązania, że odwołanie od decyzji samorządowego konserwatora zabytków wnosi się do Generalnego Konserwatora Zabytków za pośrednictwem właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków, który może w przedmiotowym zakresie decyzję uchylić, zmienić, wydać nową.

7. Tylko aktywne uczestniczenie administracji samorządowej w ochronie dziedzictwa kultury może dziś zapewnić właściwą ochronę dziedzictwa narodowego. Słusznie zauważa Krystyna Mazurek-Łopacińska na temat aktywności samorządu terytorialnego w zakresie kultury: „Powierzenie funkcji decyzyjnych samorządom terytorialnym sprzyja z założenia oparciu tych decyzji na lepszym, bo bezpośrednim rozpoznaniu potrzeb kulturalnych ludności. Zwiększa też możliwość aktywnego uczestnictwa mieszkańców gminy w kształtowaniu rozwoju kultury w regionie czy na terenie lokalnym”<sup>37</sup>. Jej zdaniem: „Przyjęcie zasady decentralizacji polityki kulturalnej powoduje wzrost znaczenia regionu w kształtowaniu rozwoju kultury. Z przestrzennego zróżnicowania wskaźników tego rozwoju, jak i jego uwarunkowań wynikają odmienne w poszczególnych regionach problemy i zadania władz oraz samorządów terytorialnych. Przyznane im uprawnienia stwarzają szanse pełniejszego uwzględnienia potrzeb i aspiracji ludności, choć jednocześnie ze wzrostem samodzielności gmin wiąże się szereg zagrożeń będących rezultatem całokształtu uwarunkowań funkcjonowania jednostek terytorialnych w obecnym okresie transformacji ustrojowej”<sup>38</sup>. Powyższe dotyczy nie tylko podziału kompetencji i struktury instytucjonalno-organizacyjnej, lecz także problematyki finansowania ochrony zabytków i opieki nad nimi<sup>39</sup>. Krystyna Mazurek-Łopacińska podkreśla: „Utrzymaniu mecenatu państwa w kulturze musi towarzyszyć demokratyzacja jej rozwoju wspierana przez politykę kulturalną wojewodów oraz ich współpracę z samorządami”<sup>40</sup>. Zastrzega przy tym, że „Samorządy terytorialne w swoich decyzjach w różnym stopniu uwzględniają potrzeby rozwoju kultury, mając określone priorytety, które często spychają wydatki na kulturę na dalsze miejsca w gminie”<sup>41</sup>. Niemniej jednak wszystkie ewentualne niedomagania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, nie podważają celowości procesu decentralizacji, a jedynie wskazują na konieczność większej systematyczności i zaangażowania w tym zakresie a także, o czym była już mowa, kształtowania społecznej świadomości.

Powyższe prowadzi nas w sposób zrozumiały do rozważań nad społeczeństwem obywatelskim, która to kategoria jest jedną z podstawowych we współczesnych państwach demokratycznych i zarazem warunkiem ich istnienia i właściwego funkcjonowania. Tworzy ją idea wspólnotowej zbiorowości ludzkiej opartej na wolności wyboru form i metod realizacji swoich dążeń przez poszczególne jednostki. Społeczeństwo obywatelskie jest to więc społeczeństwo aktywne, które stanowi podstawę i zarazem warunek skutecznego działania współczesnego państwa demokratycznego. Charakteryzuje się ono całym zespołem cech kon-

<sup>37</sup> K. Mazurek-Łopacińska, *Państwo i rynek w kształtowaniu rozwoju kultury*, [w:] *Kultura polska a Unia Europejska. Problemy, wyzwania, nadzieje*, red. K. Mazurek-Łopacińska, Wrocław 1998, s. 10.

<sup>38</sup> K. Mazurek-Łopacińska, *Wstęp*, [w:] *Kultura polska a Unia Europejska...*, s. 5.

<sup>39</sup> Zob.: K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa ...*, s. 279 i n.

<sup>40</sup> K. Mazurek-Łopacińska, *Wstęp ...*, s. 5.

<sup>41</sup> K. Mazurek-Łopacińska, *Państwo i rynek w kształtowaniu ...*, s. 11.

stytucyjnych, spośród których podkreśla się m.in.: aktywność, samoorganizację, zdolność do samodzielnego wyznaczania celów i ich realizacji, przywiązanie do zasad, a także dobrowolność uczestnictwa. W ramach dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego istotna jest sfera działalności publicznej nieobjętej kontrolą państwa. Tak ważna jest więc tu cecha autonomiczności wobec instytucji państwowych. Wprowadzenie samorządowej administracji ochrony zabytków należy uznać za nowoczesne rozwiązanie, służące kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego, tak aby to wspólnota lokalna sama decydowała o dobrach kultury, stanowiących jej dziedzictwo. Choć mimo wszystko musi działać się pod pewnym nadzorem i kontrolą, np. w sytuacji dążenia do podjęcia decyzji nieakceptowalnej, czyli polegającej na unicestwieniu zabytku celem realizacji odmiennych interesów. Wówczas musi się włączać odpowiedni mechanizm zapobiegania i eliminowania takich działań. Lecz i tu znów mowa o nadzorze i kontroli, co wcale nie wyklucza możliwości przekazania znacznej części kompetencji w dół.

Jest to tym bardziej doniosłe, że ochrona dziedzictwa kultury, rozumianego jako dobro wspólne, prowadzi często do konieczności samoograniczenia indywidualnych potrzeb jednostek. Ta relacja dobra wspólnego do interesów jednostkowych, przy akceptacji i normatywnej możliwości ograniczania praw indywidualnych, w tym prawa własności, pozostaje immanentną cechą działań polegających na ochronie zabytków. Wynika to tak z istoty działań ochronnych a także z regulacji zarówno na poziomie Konstytucji RP (zob. art. 1, 5, 6, 73), jak i przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Powyższe rozważania nie aspirują do udzielenia ostatecznych odpowiedzi na postawiony w tytule problem. Są one jedynie zbiorem usystematyzowanych przemyśleń związanych z dostrzegalnymi tendencjami empirycznymi w zakresie ochrony dziedzictwa kultury we współczesnych państwach demokratycznych. Niech mi więc będzie wolno pozostawić zarysowane tu perspektywy, problemy i wątpliwości bez jakichkolwiek rozstrzygnięć ostatecznych, zwłaszcza że tego typu rozważania wymagają znacznie dalej idącej precyzji i systematyki, co dotyczy tak wymiaru materialno-prawnego, a w szczególności kompetencyjnego, jak i ustrojowego. Niemniej jednak, co szczególnie widać w warstwie empirycznej, problemy wyżej zarysowane stają się coraz bardziej wyraźne i coraz bardziej jasne, a z czasem będą zapewne potrzebowały bardziej konkretnych odpowiedzi, stanowisk i działań. Jeśli zaś uwzględnimy doniosłe znaczenie interesu publicznego (komunitaryzm), w myśl którego dochodzi częstokroć do jakże istotnego ingerowania w prawa jednostek (liberalizm), okaże się, że problem samorządowej ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest jeszcze bardziej ważny, niż mogłoby się to na początku wydawać. W sporze liberalizmu z komunitaryzmem istotne jest przyznanie pierwszeństwa interesowi – z jednej strony jednostki przed interesem wspólnoty, z drugiej odwrotnie – co oczywiście dotyczy sytuacji sporu tych interesów, najczęściej w konkretnie-indywidualnej sprawie. Sytuacja

taka, zwłaszcza gdy będzie to tzw. sytuacja decyzyjna, najczęściej stanowić będzie równocześnie trudny przypadek w prawie<sup>42</sup>.

Zaznaczyć na końcu należy, że powyższe rozważania koncentrowały się na ochronie zabytków. Natomiast pojęcie zabytku jest pojęciem węższym od pojęcia dziedzictwa kultury<sup>43</sup>. Na to ostatnie składa się przedmiotowo dużo więcej, tak że tytułowy system ochrony dziedzictwa kultury obejmuje więcej komponentów niż tylko jego podstawowy fragment, jakim jest ochrona zabytków. Celowym zabiegiem było tu jednak szersze postawienie tematu, co jednak nie skutkuje spełnieniem obietnicy opisanego całości postawionego w tytule artykułu problemu. Powyżej znalazła się jego zasadnicza część, którą w przyszłości należy poszerzyć i uzupełnić jeszcze o co najmniej muzea, biblioteki, archiwa, a także działalność kulturalną w pewnych jej aspektach. Dopiero takie kompleksowe spojrzenie da pełną odpowiedź na postawiony w tytule artykułu problem. Niemniej jednak to, co zostało zawarte w powyższych rozważaniach, stanowi rdzeń owego systemu. I w świetle zaprezentowanych tu myśli samorząd terytorialny, a w tym gmina, jest dziś ważnym elementem systemu ochrony dziedzictwa kultury tak w warstwie normatywnej, jak i w ściśle empirycznym wymiarze.

**Kamil Zeidler**

#### **MUNICIPALITY, DISTRICT, PROVINCIAL SELF-GOVERNMENT AS THE COMPONENTS OF THE SYSTEM OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION**

The local self-government in Poland took over the duties concerning heritage protection quite late. However, in modern democratic states self-government is an important element of the protection of cultural heritage, with a particular emphasis on monuments as its core component. In this respect, it is very important to distribute tasks and responsibilities between the governmental administration and the local self-government properly, because the first one is unable to carry out the tasks assigned to it by the Act of 2003 on the protection and the preservation of monuments.

The law has transferred several tasks and responsibilities to the local self-government units of different levels, including two out of four forms of the protection of monuments (the creation of a cultural park and the local zoning plan). The act has also obliged municipalities to undertake other activities, such as conducting a municipal register of monuments and planning.

Local self-government units, especially municipalities, are the owners of a significant number of monuments around the country so, in addition to obligations concerning the

<sup>42</sup> Zob. K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011, s. 29 i n.

<sup>43</sup> Tamże, s. 74 i n.

protection of monuments, they are responsible for the preservation of these monuments too. All this proves that the modern local self-government of all levels, with special emphasis on municipalities, is a very important and essential component of the system of cultural heritage protection.