

# **Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz**

# Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup>

z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568)

Tekst jednolity z dnia 6 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 282)<sup>2</sup>

(zm.: Dz.U. 2017, poz. 1595; 2020, poz. 782, poz. 1378)

## Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	1–6
Rozdział 2. Formy i sposób ochrony zabytków . . . . .	7–24
Rozdział 2a. Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury . . . . .	24a–24f
Rozdział 3. Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach . . . . .	25–37i
Rozdział 4. Nadzór konserwatorski . . . . .	38–50
Rozdział 5. Wywóz zabytków za granicę . . . . .	51–61
Rozdział 6. ( <i>uchylony</i> ) . . . . .	62–70
Rozdział 7. Zasady finansowania opieki nad zabytkami . . . . .	71–83b
Rozdział 8. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych . . . . .	84–88
Rozdział 9. Organizacja organów ochrony zabytków . . . . .	89–101
Rozdział 10. Społeczni opiekunowie zabytków . . . . .	102–107
Rozdział 10a. Administracyjne kary pieniężne . . . . .	107a–107i

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz.Urz. WE L 74 z 27.03.1993). Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

<sup>2</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 21.02.2020 r.

Rozdział 11. Przepisy karne . . . . .	108–120
Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących . . . . .	121–138
Rozdział 13. Przepisy przejściowe i końcowe . . . . .	139–151

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

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.

#### Spis treści

	Nb
1. Przedmiot regulacji . . . . .	1
2. Geneza systemu ochrony zabytków . . . . .	2
3. Ewolucja systemu ochrony zabytków . . . . .	3

- 1 1. Przedmiot regulacji.** Komentowany przepis określa zakres przedmiotowy OchrZabU, wskazując, że reguluje ona 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. Przepis ten ma na celu wskazanie, co stanowi treść komentowanego aktu prawnego (*R. Golał*, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Kraków 2004, s. 13). Wyliczenie to nie obejmuje jednak całości materii ujętej w komentowanej ustawie. Oprócz zagadnień wskazanych w art. 1 OchrZabU, ustawa normuje m.in. kwestie środków nadzoru konserwatorskiego, kontroli wywozu zabytków za granicę, zasad opracowania i koordynowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, społecznej opieki nad zabytkami. W wyniku kolejnych nowelizacji OchrZabU została uzupełniona o dwa nowe rozdziały: 2a – Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury (dodany ustawą z 20.2.2015 r. o rzeczach znalezionych, Dz.U. z 2015 r. poz. 397) oraz 10a – Administracyjne kary pieniężne (dodany ustawą z 22.6.2017 r. o zmianie

ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 1595).

**2. Geneza systemu ochrony zabytków.** System ochrony zabytków w Polsce został zbudowany w okresie międzywojennym (zob. szerzej: *J. Pruszyński*, Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym, OZ 1988, Nr 2, s. 75–85). Jego filary zostały ukształtowane na mocy Dekretu Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (M.P. Nr 199, poz. 1). Zgodnie z art. 1 Dekretu, ochronie prawnej podlegały wszelkie zabytki kultury i sztuki, znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury. Wskazany inwentarz był prowadzony zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sztuki i Kultury z 5.4.1919 r. w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza (M.P. Nr 81, poz. 5). Na podstawie OpZabD u progu odzyskania przez Polskę niepodległości stworzono niezbędne dla nowoczesnej ochrony zabytków podstawy prawne i struktury organizacyjne (zob. szerzej: *P. Dettloff*, Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce latach 1918–1939, Kraków 2006, s. 387). Budowa służb konserwatorskich oparta została o kadry, pochodzące głównie ze środowiska Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości (zob. *J. Wojciechowski*, Historia powstania i rozwoju organizacji opieki państwowej nad zabytkami sztuki w Polsce, OZS 1930/1931, Nr 1–2, s. 3–33). Wspomnieć tu należy związanego z powstaniem Dekretu oraz kierującego Departamentem Sztuki w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego *Janusza Wojciechowskiego* (zob. *J. Pruszyński*, Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym, OZ 1988, Nr 41/2 (161), s. 76), jak i inne wybitne postacie przedwojennego konserwatorstwa jak *Oskar Sosnowski*, *Kazimierz Skórewicz*, *Marian Lalewicz*, czy kierujący Towarzystwem w latach 30. *Jan Zachwatowicz*.

Dekret został zastąpiony po 10 latach obowiązywania rozp. Prezydenta RP z 6.3.1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.). Projekt zmian legislacyjnych powstał jako efekt II ogólnopolskiego zjazdu konserwatorskiego w 1927 r. Jego wynikiem było również reaktywowanie w 1929 r. – z inicjatywy *Oskara Sosnowskiego* – Wydziału Historii Sztuki i Kultury TOnZP, prowadzącego działalność naukową oraz przygotowanie projektu nowych przepisów (*J. Pruszyński*, Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym, OZ 1988, Nr 41/2 (161), s. 79). Rozporządzenie

ugruntowało podstawy systemu, rozwijanego do dzisiaj przepisami kolejnych ustaw, wyposażając jednocześnie wojewódzkich konserwatorów zabytków w nowe instrumenty działania. Ponadto wprowadzona została definicja legalna zabytku, a także upoważnienie do utworzenia obowiązującego do dzisiaj rejestru zabytków. Zasady jego tworzenia zostały uregulowane w rozp. Min. Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 17.7.1928 r. o prowadzeniu rejestrów zabytków (Dz.U. Nr 76, poz. 675). Rejestr, stanowiący niewątpliwie rdzeń systemu ochrony zabytków w Polsce, stał się podstawową i najważniejszą formą ochrony. Rozporządzenie RejZabR1928 doprowadziło również do dekoncentracji kompetencji w zakresie ochrony zabytków, poprzez przesunięcie licznych uprawnień ze szczebla centralnego do organów terenowych, a więc wojewódzkich konserwatorów zabytków. Natomiast z dniem 6.3.1930 r. utworzono urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, którego funkcję, jako pierwszy, nieprzerwanie do 1937 r. pełnił *Jerzy Remer* (zob. *P. Dobosz*, Prawny fundament ochrony zabytków w Polsce, w: *J. Rulewicz, R. Marcinek* (red.), *Działaj i miej nadzieję. Stulecie państwowych służb konserwatorskich w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 38).

Rozporządzenie OpZabR obowiązywało aż do czasu uchwalenia ustawy z 15.2.1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.). Ustawa ta doprowadziła do poszerzenia zakresu regulacji poprzez wskazanie dóbr kultury jako przedmiotu ochrony. Zgodnie z art. 2 OchrDKiMU dobrem kultury w rozumieniu ustawy jest każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Przy czym zabytkami w rozumieniu wskazanych przepisów były jedynie dobra kultury wpisane do rejestru zabytków, wchodzące w skład muzeów, bibliotek lub archiwów publicznych, oraz inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty. Co do zasady jednak, system przejął założenie OpZabD oraz OpZabR, że zabytkami z punktu widzenia prawa są jedynie obiekty i obszary ujęte w rejestrze zabytków. Ustawa z 1962 r. regulowała również kwestie muzealnictwa, które dotychczas w ogólny sposób określone były w ustawie z 28.3.1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. Nr 32, poz. 279). Problematyka ta została jednak wyłączona spod całościowej regulacji na mocy ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 917 ze zm.).

Ustawa o ochronie dóbr kultury i muzeach obowiązywała aż do wejścia w życie komentowanej ustawy tj. do 17.11.2003 r. Mimo nowych warunków i problemów ochrony, wynikających ze zmieniającej się po 1989 r. sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej przez wiele lat nie dostosowano systemu ochrony do nowej rzeczywistości. Powołana została wprawdzie Państwowa Służba Ochrony Zabytków na podstawie zarządzenia Min. Kultury i Sztuki z 22.9.1990 r. w sprawie powołania Państwowej Służby Ochrony Zabytków i określenia jej struktury (M.P. Nr 35, poz. 285), a w kolejnych latach była istotnie przebudowywana, przy niezmiennych jednak narzędziach ochrony. Nie oznacza to jednak, że w latach 1990–2003 nie były podejmowane próby uchwalenia nowej ustawy. Warto w tym miejscu wspomnieć choćby o „projekcie nieborowskim” z 1995 r. stworzonym przez prawników i konserwatorów, skupionych w komisji powołanej w 1994 r. przez Min. Kultury i Sztuki (zob. *M. Konopka*, *Prawo i organizacja ochrony zabytków. Aktualne problemy*, Warszawa 1996, s. 5–6). Ostatecznie nowe przepisy zostały wprowadzone ustawą z 23.7.2003 r., zastępując „anachroniczną” (jak przyjęto w uzasadnieniu projektu) OchrDKiMU. Podstawową zmianą wprowadzoną OchrZabU była rezygnacja z pojęcia „dobra kultury”, określającego przedmiot ochrony. Autorzy ustawy podkreślają, że o rezygnacji ze stosowania pojęcia „dobro kultury” w ustawie z 2003 r. zdecydowały dwie przesłanki: pierwsza, natury językowej, gdyż w stosunku do większości obiektów, które były dobrami kultury w rozumieniu OchrDKiMU w powszechnej praktyce językowej stosowano wyraz „zabytek”, a druga, natury historycznej, gdyż zarówno ObZabD, jak i OpZabR, nie używały pojęcia „dobro kultury” (*A. Soldani, D. Jankowski*, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 15). Działanie to doprowadziło do zawężenia przedmiotu regulacji jedynie do zabytków, a więc „dawnych” dóbr kultury. Natomiast ochrona dóbr kultury współczesnej, do której również odnosiła się OchrDKiMU, została włączona na etapie prac legislacyjnych do równoległe procedowanego projektu ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.). Przeniesienie ochrony dóbr kultury współczesnej do materii planowania i zagospodarowania przestrzennego, któremu towarzyszyło uchylenie z dniem 31.12.2003 r. wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w skali kraju, a także brak określenia przez ustawodawcę relacji

zachodzącej między zabytkami a dobrami kultury współczesnej i sposobami ich ochrony, a także zapewnienia skutecznej ochrony dóbr kultury współczesnej, jest przedmiotem krytycznej oceny w literaturze (zob. np. A. Siwek, Między zabytkiem a dobrem kultury współczesnej, Kurier Konserwatorski, 2011, Nr 10, s. 5 i n.). W ocenie części Autorów, również za zbyt pochopną należały uznać decyzję o rezygnacji z kategorii dobra kultury, jako kategorii szerszej od kategorii zabytku (por. np. S. Waltoś, Opinia o projekcie ustawy o zabytkach (tekst z 30.8.2000 r.), Przegląd Legislacyjny 2000, Nr 4, s. 116). Droga jaką ustawodawstwo w zakresie ochrony zabytków przeszło od OpZabD oraz OpZabR, przez OchrDKiMU ku OchrZabU pokazuje jednak, że odrzucenie wielu rozwiązań obowiązujących pod rządami ustawy z 1962 r. doprowadziło do zahamowania rozwoju systemu ochrony, a nawet doprowadziło do jego uwstecznienia (np. rezygnacja z zagadnień związanych z kolekcjonerstwem). Przytoczyć w tym miejscu wypada wypowiedziane w 1996 r. słowa M. Konopki, odnoszące się do procedowanego wówczas projektu zmian legislacyjnych: „Jeszcze w 1962 r. usiłowaliśmy dogonić rzeczywistość ustawą wykorzystującą dorobek prawników przedwojennych. W 1990 r. dzięki nowelizacji byliśmy niemal na przedpolu sprawdzonych zagranicznych wzorów, choć zabrakło kilku szczegółów. Obecnie przygotowane projekty czynią raczej wrażenie pełnego odwrotu, cofnięcia się do rozwiązań dobrze sprawdzonych w realnym socjalizmie. To Achilles zaczął się cofać, a żółw woła: Poczekaj, już wracam” (M. Konopka, Prawo i organizacja ochrony zabytków. Aktualne problemy, Warszawa 1996, s. 38–39).

- 3 3. **Ewolucja systemu ochrony zabytków.** Dokonując oceny najważniejszych zmian jakie zaszły pomiędzy stanem prawnym ukształtowanym przez obowiązującą OchrZabU, a wcześniejszymi przepisami OchrDKiMU, należy zauważyć, że ta ostatnia, kontynuująca założenia przepisów przedwojennych, przewidywała objęcie ochroną, co do zasady, zabytków wpisanych do rejestru. Dopiero w wyniku wpisu obiekt bądź obszar stawał się zabytkiem w rozumieniu przepisów ustawy. Natomiast komentowana ustawa doprowadziła do objęcia materiały ustawy wszystkich zabytków, co wynika z art. 1 w zw. z art. 3 OchrZabU. W szczególny sposób widać to na tle regulacji prawnokarnej, która penalizuje czyny względem zabytków w najszerszym tego słowa rozumieniu, a nie jedynie zabytków wpisanych do rejestru. Potrzeba rozbudowy systemu ochrony obecna była już na etapie prac legislacyjnych w latach 90. (zob. M. Konopka, Prawo

i organizacja ochrony zabytków. Aktualne problemy, Warszawa 1996, s. 27), ale wybór ostatecznych rozwiązań nie pozostał bez związku ze zmianami ustrojowymi związanymi z wprowadzeniem powiatów i samorządu województwa, a także zmianą podziału zasadniczego kraju i zmniejszeniem liczby województw do 16, wynikających z wdrożenia drugiego etapu decentralizacji. Należy jednak zauważyć, że decentralizacji części zadań z zakresu ochrony zabytków, które weszły m.in. do katalogu zadań własnych gminy, dokonała dopiero komentowana OchrZabU. Warto również pamiętać, że obowiązująca OchrZabU była projektowana już pod rządami Konstytucji RP z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w świetle której strzeżenie dziedzictwa narodowego, uczyniono jednym z czterech podstawowych zadań państwa (art. 5 Konstytucji). Dodatkowo ustawa zasadnicza zadeklarowała zasadę równego dostępu do dóbr kultury (art. 6 Konstytucji), jak i zaliczaną do katalogu praw i wolności konstytucyjnych, wolność do korzystania dóbr kultury (art. 73 Konstytucji). Wskazane zasady i wartości konstytucyjne powinny być zagwarantowane przez ustawodawstwo zwykle, tworzące warunki dla ich realizacji.

## **Art. 2. [Oddziaływanie na inne ustawy]**

**1. Ustawa nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych.**

**2. Ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164), z uwzględnieniem przepisów art. 14a ust. 2 oraz rozdziału 2a.**

### **Spis treści**

	Nb
1. Prawo ochrony dziedzictwa jako gałąź prawa . . . . .	1
2. Stosunek do innych ustaw . . . . .	2
3. Stosunek do prawa budowlanego . . . . .	3



- 1 1. Prawo ochrony dziedzictwa jako gałąź prawa.** Komentowany przepis przewiduje otwarty katalog przepisów, które mają względem OchrZabU charakter *leges speciales*. Czyni to tym samym OchrZabU regulacją o charakterze „parasolowym”, mającą decydujące znaczenie dla funkcjonowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Analiza przedmiotu regulacji pozwala wręcz dojść do wniosku, że rozszerzenie przedmiotu i form ochrony w 2003 r. wprowadziło niniejszą regulację na drogę nieuniknionej ewolucji od „ochrony zabytków” ku „zarządzaniu dziedzictwem”. Oznacza to, że przypisanie OchrZabU roli wiodącej w kształtowaniu systemu ochrony, pozwala na przyjęcie, że wprowadza ona podstawy systemu ochrony dziedzictwa w Polsce. Współcześnie przyjmuje się wręcz, że prawo ochrony dziedzictwa kultury należy uznać za nową, szczególną, kompleksową gałąź prawa, wydzieloną ze względu na przedmiot ochrony, jakim jest dziedzictwo kultury (K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 32–33).
- 2 2. Stosunek do innych ustaw.** Artykuł 2 OchrZabU przesądza wyraźnie relację, jaka zachodzi między właściwością rzeczową wojewódzkich konserwatorów zabytków a muzeami, w zakresie dotyczącym ochrony zabytków znajdujących się w muzeach, co nie oznacza, że kwestia ta nie będzie wymagała doprecyzowania przez ustawodawcę. Jednocześnie art. 1 ust. 2 OchrZabU w pierwotnym brzmieniu wyłączał zastosowanie przepisów komentowanej ustawy do materiałów archiwalnych, pozostawiając ich ochronę poza systemem ochrony dziedzictwa. Kolejne nowelizacje tego przepisu, otwierające zastosowanie art. 14a ust. 2 oraz rozdziału 2a OchrZabU do materiałów archiwalnych, pozwalają na przyjęcie, że nie można obecnie mówić o dwóch całkowicie rozłącznych systemach ochrony. Dokonane zmiany stanowią wręcz podstawę do przyjęcia, że mamy do czynienia z procesem scalania systemu ochrony dziedzictwa, który od początku lat 80. podlegał stopniowej fragmentacji. Jest to głęboko uzasadnione z punktu widzenia efektywności systemu, ale również wprost sformułowanych dyrektyw o potrzebie wprowadzenia minimalnego, wspólnego standardu ochrony, wynikających z Zalecenia UNESCO w sprawie zachowania i dostępu do dziedzictwa dokumentacyjnego, w tym dziedzictwa cyfrowego (2015).
- 3 3. Stosunek do prawa budowlanego.** Wyjaśniając relację pomiędzy ustawą z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r.

poz. 1186 ze zm.) a OchrZabU w orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, niezależnie od brzmienia art. 2 OchrZabU, że skoro z art. 2 ust. 2 pkt 3 PrBud wynika, że przepisy PrBud nie naruszają przepisów odrębnych, w tym przepisów OchrZabU, należy przyjąć, że między PrBud, a OchrZabU zachodzi relacja współstosowania ustaw, w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy PrBud (wyr. NSA z 16.6.2011 r., II OSK 1599/10, ONSAiWSA 2012, Nr 4, poz. 73). Oznacza to w konsekwencji m.in. to, że wykonanie robót zabezpieczających i rozbiórkowych na podstawie art. 31 ust. 5 PrBud nie zwalnia z odpowiedzialności administracyjnej za wykonywanie prac bez pozwolenia bądź niezgodnie z pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków.

### Art. 3. [Słowniczek]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) zabytek – nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową;
- 2) zabytek nieruchomy – nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, o których mowa w pkt 1;
- 3) zabytek ruchomy – rzecz ruchomą, jej część lub zespół rzeczy ruchomych, o których mowa w pkt 1;
- 4) zabytek archeologiczny – zabytek nieruchomy, będący powierzchniową, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem;
- 5) instytucja kultury wyspecjalizowana w opiece nad zabytkami – instytucję kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, której celem statutowym jest sprawowanie opieki nad zabytkami;
- 6) prace konserwatorskie – działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań;

- 7) prace restauratorskie – działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań;
- 8) roboty budowlane – roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku;
- 9) badania konserwatorskie – działania mające na celu rozpoznanie historii i funkcji zabytku, ustalenie użytych do jego wykonania materiałów i zastosowanych technologii, określenie stanu zachowania tego zabytku oraz opracowanie diagnozy, projektu i programu prac konserwatorskich, a jeżeli istnieje taka potrzeba, również programu prac restauratorskich;
- 10) badania architektoniczne – działania ingerujące w substancję zabytku, mające na celu rozpoznanie i udokumentowanie pierwotnej formy obiektu budowlanego oraz ustalenie zakresu jego kolejnych przekształceń;
- 11) badania archeologiczne – działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego;
- 12) historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny – przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg;
- 13) historyczny zespół budowlany – powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi;
- 14) krajobraz kulturowy – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka;
- 15) otoczenie – 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.

## Spis treści

	Nb
1. Definicje legalne . . . . .	1
2. Zabytek . . . . .	2
3. Dobro kultury a zabytek . . . . .	3
4. Zabytek jako dzieło rąk ludzkich . . . . .	4
5. Zabytek jako przedmiot dawny . . . . .	5
6. Wartościowanie zabytków . . . . .	6
7. Zabytki archeologiczne . . . . .	7
8. Pozostałe definicje . . . . .	8
9. Otoczenie . . . . .	9

1. **Definicje legalne.** Specyfika przedmiotu regulacji OchrZabU 1 sprawia, że ustawodawca zdecydował się – z uwagi na nieostrość kluczowych pojęć dla stosowania nin. ustawy – wprowadzić słowniczek do ustawy. Sięgnięcie do przepisu o budowie agregatu, obejmującego 15 definicji legalnych, pozwala na skrócenie tekstu, gdyż umożliwia jednokrotne użycie zwrotu, określającego zakres zastosowania definicji bez konieczności jej powtarzania przy poszczególnych definicjach objętych wyliczeniem (A. *Malinowski*, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012, s. 69). Dotychczas desygnaty nazw intuicyjnych, którymi posługiwał się ustawodawca (np. dobro kultury) możliwe były wprowadzić do ustalenia, ale działanie to wymagało stosowania kryteriów polegających na ogólnej ocenie ich cech. Z tych względów w 2003 r. po raz pierwszy w historii regulacji z zakresu ochrony zabytków, ustawodawca zdecydował się na dookreślenie kluczowych nazw. Wskazane definicje zasadniczo przypisują znaczenia zgodne z przyjętą teorią konserwatorską. Dotyczy to także definicji zabytku, która jednak ma na celu podanie sposobu odróżnienia desygnatów definiowanej nazwy, a nie podanie encyklopedycznych wiadomości o tych desygnatach (por. A. *Malinowski*, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012, s. 56).

2. **Zabytek.** Definicja „zabytku” jest najważniejsza z punktu widzenia komentowanej OchrZabU. Określa ona cechy, jakim powinny odpowiadać desygnaty tej nazwy, pozwala ją zaliczyć do tzw. definicji aksjomatycznych. Zabytek to:

- 1) nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły,
- 2) będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i
- 3) stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia,
- 4) których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na

5) posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

O zakwalifikowaniu do kategorii zabytku decydują względy materialne, a nie jak było do 2003 r. formalne tj. potwierdzające przymiot zabytku orzeczeń konserwatorskich. Przypomnieć należy, że pod rządami OchrDKiMU wpis do rejestru zabytków dokonywany był na podstawie decyzji o uznaniu za zabytek. Decyzja o wpisie nadawała więc danemu obiektowi przymiot zabytku w rozumieniu ustawy, kwalifikując go tym samym do ochrony prawnej.

- 3 3. Dobro kultury a zabytek.** Zgodnie z art. 2 OchrDKiMU dobrem kultury w rozumieniu ustawy był każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Obowiązujące przepisy zrezygnowały z posługiwania się pojęciem „przedmiotu ruchomego lub nieruchomego”, wprowadzając do definicji legalnej zabytku nieruchomego odesłanie do pojęcia nieruchomości (w tym jej części lub zespołu nieruchomości). Wskazany zabieg legislacyjny nakazuje przyjąć, że zabytkiem może być nieruchomość w rozumieniu art. 46 KC, a więc w konsekwencji nieruchomość gruntowa wraz z częściami składowymi (zob. szerzej: *K. Zalasńska*, Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, Warszawa 2009, s. 163–169). Stąd „wpis konkretnego budynku do rejestru zabytków powoduje, że wraz z gruntem na którym się on znajduje, dokonuje się ujawnienie tego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, którą tworzą ów budynek i grunt” (wyr. SN z 10.6.2005 r., II CK 729/04, Legalis). Przy czym, w świetle obowiązującej definicji, zabytkiem może być również sama nieruchomość gruntowa, nawet jeżeli nie znajdują się na niej materialne ślady ludzkiej egzystencji (choć mogą one znajdować się w ziemi, a ich ujawnienie możliwe jest w toku badań archeologicznych). Nieruchomości te są wówczas chronione na podstawie art. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 lit. h OchrZabU jako miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji (np. pola bitew, cmentarze, na których nie zachowały się nagrobki). Te swoiste miejsca pamięci również zaliczane są do kategorii zabytków. W tym wypadku objęcie ochroną konserwatorską może być niezależne od występowania obiektów materialnych w postaci nagrobków i wynika z ustaleń historycznych i występujących na danym terenie szczątków ludzkich. W sposób szczególny dotyczy to cmentarzy żydowskich, które stanowiąc element historii, będący świadkiem życia

społeczności żydowskiej na terenie Polski, były celowo niszczone w okresie PRL, w tym w latach 50. i 60. ubiegłego wieku.

**4. Zabytek jako dzieło rąk ludzkich.** Zabytek stanowi dzieło 4  
rąk ludzkich lub ma być związany z jego działalnością. Oznacza to, że ma być on przez człowieka wykonany (np. dzieła architektury i budownictwa), powstać wskutek działania ukierunkowanych przez niego sił przyrody (np. zieleń komponowana, w tym parki, ogrody, aleje), bądź też być efektem współdziałania człowieka z naturą (krajobraz kulturowy) (zob. szerzej: *K. Zalaszińska*, Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce, Warszawa 2010, s. 138). Warto w tym miejscu wspomnieć, że przepisy przedwojenne umożliwiały zakwalifikowanie do kategorii zabytków również wybrane wytwory przyrody, ale późniejszy rozwój regulacji w zakresie ochrony przyrody doprowadził do wyodrębnienia w tym zakresie samodzielnego przedmiotu ochrony. Ostateczne rozdzielenie tych reżimów ochrony nastąpiło wraz z wejściem w życie komentowanej ustawy. W stosunku bowiem do egzemplifikacji znajdującej się w przepisach OchrDKiMU obowiązujące przepisy nie przewidują obejmowania ochroną „rzadkich okazów przyrody żywej i martwej”. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego zostało przekazane do właściwości organów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.).

**5. Zabytek jako przedmiot dawny.** Zabytek stanowi przedmiot 5  
dawny, stąd w definicji znalazło się stwierdzenie, że ma być on świadectwem minionej epoki bądź zdarzenia. Silne podkreślenie cechy dawności wynika z samej budowy słowa zabytek tj. zestawienia przyimka „za” wskazującego na przeszłość oraz rzeczownika „byt”, również wyraźnie archaizującego (zob. *J. Stankiewicz*, Na przełomie, OZ 1975, Nr 2, s. 94). Ustawodawca nie zdecydował się, podobnie jak we wcześniejszych aktach prawnych, na wprowadzenie cezury czasowej, ani w formie konkretnej daty (np. 9.5.1945 r.), ani poprzez cezurę kroczącą (np. 50 lub 100 lat), kwalifikującej do kategorii zabytku (zob. *P. Dobosz*, Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków, Kraków 1997, s. 62–63). Obowiązujące przepisy jako decydujące kryterium przyjęły istnienie interesu społecznego oraz wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Pozwala to na objęcie ochroną prawną poprzez wpis do rejestru zabytków o stosunkowo młodej metryce np. budynek cerkwi greckokatolickiej

p.w. Narodzenia Przenajświętszej Bogarodzicy w Białym Borze, który w chwili wpisu w 2019 r. miał zaledwie 22 lata. *J. Pruszyński* przyjmował, że odwołanie się do kategorii „dawności” pozwala przyjąć, że „zabytek sztuki to przedmiot stylowo, historycznie lub kulturalnie związany z okresem lub epoką zakończoną” (*J. Pruszyński*, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza–Organizacja–Prawo*, Warszawa 1989, s. 16).

- 6 6. Wartościowanie zabytków.** Swoistym *novum* względem wcześniejszych definicji jest odwołanie do interesu społecznego, jako kwalifikującej do kategorii zabytku. Wskazana klauzula generalna powinna być przy tym rozumiana jako interes ogółu lub wybranych grup społeczeństwa, nie zaś suma interesów indywidualnych, z którymi często pozostaje z resztą w kolizji. Najtrudniejsze, jak się wydaje, do dekodowania definicji zabytku jest jednak posiadanie przez obiekt wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Ponieważ szersze omówienie rozumienia tych pojęć wykracza poza ramy niniejszego komentarza, warto w tym miejscu odesłać do fundamentalnego w tym zakresie tekstu *M. Witwickiego*, w którym dookreślono sposób rozumienia wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, jak i omówiono inne wartości, których nośnikiem może być zabytek, a które nie zostały przyjęte przez ustawodawcę jako decydujące o zakwalifikowaniu do tej kategorii – jak wartość patriotyczna, wartość symbolu itd. (*M. Witwicki*, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, *OZ* 2007, Nr 1, s. 77–98). Nie mniej jednak warto w tym miejscu zauważyć, że wartościowanie zabytków (czy szerzej dziedzictwa) jest zadaniem niezwykle złożonym. W literaturze wskazuje się na dwie generalne kategorie, które się wzajemnie uzupełniają – podstawowe wartości kulturowo-historyczne oraz wartości społeczno-ekonomiczne (*I. Szmelter*, *Holizm to przyszłość? Całościowa perspektywa ochrony dziedzictwa kultury materialnego, niematerialnego i cyfrowego*, w: *Wiadomości konserwatorskie* 2018, Nr 56, s. 41–42). Przyjmuje się zatem, że całościowa wartość obiektu zabytkowego obejmuje wartości kulturowe oraz wartości ekonomiczne, przy czym całościowa wartość ekonomiczna zabytku nieruchomego obejmuje przy tym jego wartość użytkową (wartość dóbr i usług generowanych przez dany zabytek) oraz wartości pozaużytkowe (*M. Muszyn-Kupisz*, *Barbaryńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii*, *Zarządzanie Publiczne* 2010, Nr 3, s. 19–32). Szerzej

o wybranych metodach pomiaru wartości dziedzictwa kulturowego: *M. Murzyn-Kupisz*, Spojrzenie na wartości obiektów zabytkowych z perspektywy ekonomiki kultury, w: *Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, Warszawa–Lublin 2012, s. 141–149.

7. **Zabytki archeologiczne.** Osobne problemy interpretacyjne związane są z definicją zabytku archeologicznego zob. np. *M. Trzeciński*, Wokół definicji zabytku archeologicznego, *OZ* 2007, Nr 4 s. 111–117; *K. Zeidler*, *M. Trzeciński*, Wykład prawa dla archeologów, Warszawa 2009, s. 13–18; *M. Trzeciński*, Definicja zabytku archeologicznego – problemy i kontrowersje wokół stosowania prawa (w:) *Prawo ochrony zabytków* (red. *K. Zeidler*), Gdańsk–Warszawa 2014, s. 115–122.

8. **Pozostałe definicje.** W słowniczku do ustawy zdefiniowane zostały podstawowe działania prowadzone przy zabytkach: prace konserwatorskie, prace restauratorskie, badania konserwatorskie, badania architektoniczne, badania archeologiczne. Jeżeli są one prowadzone przy zabytkach wpisanych do rejestru, wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w trybie art. 36 ust. 1 *OchrZabU*.

9. **Otoczenie.** Ustawodawca wprowadził definicję legalną otoczenia, które obejmuje 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. Otoczeniem będą zatem, co do zasady, działki sąsiadujące z nieruchomością, przy czym mogą one zarówno bezpośrednio do niej przylegać, jak i obejmować dalsze nieruchomości, jeżeli mają one wpływ na ochronę wartości widokowych zabytku oraz ochronę przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

## Art. 4. [Zakres ochrony]

Ochrona zabytków polega, w szczególności, 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.

### Spis treści

	Nb
1. Ochrona a opieka . . . . .	1
2. Ochrona zabytków jako zadanie publiczne . . . . .	2
3. Funkcja administracji konserwatorskiej . . . . .	3
4. Ochrona zabytków a planowanie przestrzenne . . . . .	4

- 1 1. Ochrona a opieka.** Obowiązujące przepisy dokonały rozróżnienia na „ochronę” i „opiekę” nad zabytkami. Pod rządami OchrDKiMU celem ochrony dóbr kultury było ich zachowanie, należyte utrzymanie oraz społecznie celowe wykorzystanie i udostępnienie dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwałe element rozwoju kultury narodowej i były czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa socjalistycznego, zaś ochrona dóbr kultury była definiowana jako polegająca na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych. Twórcy ustawy wskazywali, że „ochrona” pod rządami OchrZabU, ograniczona została do czynności o charakterze władczym, podejmowanych przez organy administracji publicznej, co miało wynikać z postulatu części środowiska konserwatorskiego, w tym Rady Ochrony Zabytków, która podkreślała potrzebę wyraźnego rozgraniczenia zadań organów administracji publicznej od zadań spoczywających na właścicielach i posiadaczach (*A. Soldani, D. Jankowski, Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy, Zielona Góra 2004, s. 17*). W rzeczywistości jednak należy przyjąć, że organy administracji publicznej mogą realizować zadania mające na celu zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umoż-

[Przejdź do księgarni →](#)