



Kongres
Konservatorów
Polskich
Kraków, 14–16 X 2025



Warszawa, 12 grudnia 2024

Szanowni Państwo

Mam zaszczyt zaprezentować dokument pt. *Koncepcja założeń do projektu Ustawy Prawo Ochrony Zabytków*. Został on opracowany, z inicjatywy Zarządu Głównego Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, w odpowiedzi na postulaty naszego środowiska.

Prace nad założeniami prowadzone były w ramach dyskusji przed III Kongresem Konserwatorów Polskich w specjalnie powołanym zespole eksperckim „System i prawo ochrony dziedzictwa kultury”. Grupa specjalistów działała pod kierunkiem Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Piotra Dobosza – wybitnego znawcy problematyki związanej z ochroną i opieką nad zabytkami. Prace przebiegały przy akceptacji sekretarza stanu w MKiDN Pani Bożeny Żelazowskiej, Generalnego Konserwatora Zabytków.

Przedstawiane do konsultacji „Założenia” zakładają, między innymi: decentralizację części kompetencji na rzecz samorządów, uproszczenie niektórych procedur, zwiększenie roli Generalnego Konserwatora Zabytków, wzmocnienie ochrony obiektów o specjalnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego.

Przedstawiając *Koncepcję założeń do projektu Ustawy Prawo Ochrony Zabytków*, liczymy na Państwa opinie, wnikliwe uwagi oraz konstruktywne propozycje. Pochylmy się wspólnie nad tą ważną kwestią, poszukajmy najwłaściwszych rozwiązań.

Uwagi i komentarze do konsultowanego dokumentu prosimy przysyłać do dnia **20 lutego 2025** na adres e-mail: ustawaskz@gmail.com.

Z poważaniem

PREZES
ZG Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków

mgr Jacek Rulewicz



Warszawa, 18 października 2024

Koncepcja założeń do projektu ustawy **Prawo ochrony zabytków**

Członkowie zespołu:

prof. dr hab. Piotr Dobosz – przewodniczący

dr Jakub Firlus

dr Żaneta Gwardzińska-Chowaniec

adw. dr Adam Kozień

mgr Roman Marcinek

mgr Jacek Rulewicz

r.pr. mgr Mirosław Rymer

dr Ewelina Szatkowska

prof. dr hab. Kamil Zeidler

Warszawa-Kraków, październik 2024

Spis treści

Cel proponowanej ustawy i istota proponowanych rozwiązań	4
Zakres przewidywanej regulacji	5
Zakres przedmiotowy	8
Zakres podmiotowy	8
Finansowanie nowego modelu systemu ochrony zabytków	9
Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania	11
Definicje legalne	11
Formy ochrony zabytków	13
Wpis do rejestru zabytków:.....	13
Ustalenia ochrony w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego	14
Formy zarządzania zabytkami	15
Pomnik Historii	15
Park Kulturowy	16
Gminna Ewidencja Zabytków	18
Wojewódzka Ewidencja Zabytków	20
Organy ochrony zabytków.....	21
Powoływanie i odwoływanie organów ochrony zabytków oraz wymagane kwalifikacje	23
Właściwość rzeczowa	27
Właściwość funkcyjna.....	30
Organy doradczo-opiniotwórcze.....	30
Rada Ochrony Zabytków	30
Główna Komisja Konserwatorska	32
Rzeczoznawcy Generalnego Konserwatora Zabytków	33
Narodowy Instytut Dziedzictwa	34
Pozwolenia	35
Poszukiwania zabytków lub przedmiotów o cechach zabytków	36
Wywóz zabytku	37
Wyłączenie zabytku.....	38
Administracyjne kary pieniężne	39
Przestępstwa przeciw zabytkom	43
Proponowany układ treści zawartych w akcie normatywnym.....	44
Wnioski	44

Cel proponowanej ustawy i istota proponowanych rozwiązań

Przy formułowaniu założeń nowej ustawy dotyczącej ochrony zabytków przyjęte zostały następujące cele:

1. decentralizacja administracji zajmującej się ochroną zabytków, w szczególności powierzenie zadań związanych z ochroną zabytków o znaczeniu lokalnym jednostkom samorządu terytorialnego,
2. eliminacja lub modyfikacja regulacji przewidzianych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które nie były stosowane w praktyce lub też, których stosowanie napotykało trudności zarówno w zakresie wykładni norm prawnych, jak faktycznego stosowania,
3. uproszczenie procedur w zakresie wydawania zgody na działanie przy zabytkach,
4. wzmocnienie pozycji służb konserwatorskich, w szczególności Generalnego Konserwatora Zabytków, jak również zmniejszenie obciążenia zadaniami służb konserwatorskich wszystkich szczebli.

Zakres przewidywanej regulacji

Obecnie obowiązująca ustawa swoim zakresem przedmiotowym obejmuje „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”¹, a zatem za podstawową instytucję prawną uznaje pojęcie „zabytku”. Równocześnie wskazać należy, że na poziomie międzynarodowym oraz konstytucyjnym można dostrzec m.in. pojęcia „dziedzictwa kulturowego” oraz „dobra kultury”, dlatego też w doktrynie pojawiają się koncepcje wskazujące na konieczność zmian pojęciowych w tym zakresie. Autorzy przedmiotowego projektu uważają jednak, że pojęcie „zabytku” jako przedmiotu ochrony na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków najlepiej odpowiada polskiemu systemowi prawa i wyraźnie stoją na stanowisku, iż należy pozostawić przedmiot ochrony oraz istniejącą siatkę pojęciową prawa ochrony zabytków zarówno z powodów o charakterze systemowym, jak też praktycznym.

Prawo ochrony zabytków systemowo przynależy do prawa administracyjnego, które reguluje procesy administrowania, zasady i formy działania podmiotów administrujących i administrowanych, których celem jest realizacja zadań z zakresu administracji publicznej nakierowanej na realizację dobra wspólnego i temu celowi prawo administracyjne służy². Nie ulega wątpliwości, że dokonując analizy pojęcia dobra wspólnego zabytek wpisuje się w definicję prezentowane w literaturze przedmiotu³ oraz orzecznictwie. W tym miejscu zatem należy wskazać, że skoro zabytek wpisuje się w pojęcie dobra wspólnego, a zatem również w cel działania administracji publicznej. Administracja publiczna, aby realizować swoje zadania musi działać w sposób efektywny i skuteczny, a zatem prowadzić do

¹ Art. 1 u.o.z.o.z.

² Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 56; Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją, a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 117; Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 102.

³ J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 454-456; J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), Warszawa 2005, s. 454-456; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 190-202; J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 153; D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 24.

realizacji określonego celu. Celem tym jest ochrona nieruchomości lub rzeczy ruchomej, ich części lub zespołów, których zachowanie leży w interesie społecznym z uwagi na posiadane wartości. Aby skutecznie realizować ten cel muszą istnieć na gruncie prawnym efektywne instrumenty prawne. Do takiego instrumentarium prawnego należy zaliczyć obecnie występujące na gruncie prawa ochrony zabytków. Pojęcie zabytku jest pojęciem węższym od pojęć dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego, ale przez to równocześnie pojęciem najbardziej ostrym z perspektywy prawnej, a zatem pozwalającym na identyfikację i określenie czy dana nieruchomość czy też rzecz ruchoma powinna być chroniona. Pojęcie dziedzictwa kulturowe oraz dobro kultury są pojęciami szerszymi o większej nieostrości terminologicznej, a ponadto zakładają połączenie elementu materialnego z niematerialnym. Założeniem projektowanej ustawy jest, iż nowa ustawa nie będzie regulowała kwestii ochrony dziedzictwa niematerialnego. Stąd też nie przewiduje się, inaczej niż dotychczas, że ochronie jak zabytek podlegać będą geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej⁴. Jednakże z uwagi na potrzebę ochrony tych wartości postuluje się umożliwienie objęcia ochrony takich nazw w zależności od ich rodzaju, przez prawodawcę lokalnego w drodze aktu prawa miejscowego (wymaga zmiany ustaw samorządowych) lub ministra właściwego do spraw administracji publicznej (wymaga zmiany ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych do zmiany w zakresie jednostek osadniczych). Zabieg ten pozwoli na utrzymanie efektywności ochrony i opieki nad zabytkami, która w znacznej mierze opiera się na sprawnym działaniu administracji konserwatorskiej i wydawaniu odpowiednich orzeczeń administracyjnych, do czego potrzebne są pojęcia klarowne, ostre, choć równocześnie pozwalające na odpowiednią elastyczność w granicach uznania administracyjnego i dyskrecyjnej władzy administracji publicznej.

Zaznaczyć należy, że chociaż element niematerialny jest często silnie powiązany z elementem materialnym i często świadczy o wartości danego desygnatu, to jednak z perspektywy działania organów administracji publicznej i wydawania określonych orzeczeń kluczową kwestią jest aspekt materialny – rzeczy, która pozostała po poprzednich pokoleniach. Równocześnie uzupełnieniem regulacji na poziomie krajowym są regulacje międzynarodowe posługujące się pojęciami dziedzictwa kulturowego oraz dobra kultury, jak też regulujące kwestię dziedzictwa niematerialnego⁵.

Zauważyć zatem należy, że wymagałoby to całkowitej przebudowy systemu prawnego z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego również na płaszczyźnie organów administracji publicznej wraz z wprowadzeniem odpowiednich modyfikacji w zakresie realizowanych przez tą administrację zadań. Taka reforma mogłaby wprowadzić znaczący chaos pojęciowy i prawny, jak też strukturalny,

⁴ Por. art. 6 ust. 2 u.o.z.o.z.

⁵ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r., Dz.U. 2011, nr 172, poz. 1018.

a także wiązać się ze znaczącymi nakładami finansowymi. Ponadto zaznaczyć należy, iż obecny system pojęciowy sprawdził się, a koncepcja zbudowania systemu pojęciowego wokół pojęcia zabytek jest powszechna i ma swoje odzwierciedlenie w takich porządkach prawnych jak np. niemiecki⁶ i austriacki⁷. Systematyka pojęciowa zabytku odnosi się również do polskiego dorobku prawodawczego w tym zakresie, a zatem do Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury⁸, Rozporządzenia Prezydenta z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁹, Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 września 1932 r. o sposobie ochrony przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa¹⁰.

Jako kwestie praktyczne należy wskazać, że od wejścia w życie obowiązującej ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w oparciu o aktualny system pojęciowy polskiego prawa ochrony zabytków wykształciło się już orzecznictwo oraz doktryna. System pojęciowy silnie wrósł w praktykę stosowania prawa ochrony zabytków zarówno ze strony administracji publicznej zajmującej się ochroną zabytków, jak też właścicieli i posiadaczy zabytków. Dużą wartością są również wykształcone w oparciu o obecną siatkę pojęciową linie orzecznicze i interpretacje dokonywane przez ponad 20 lat przez sądy, w znacznej mierze przyczyniają się do efektywnej ochrony zabytków. Daje to również bezpieczeństwo obrotu prawnego i stabilności prawa w zakresie pojęciowym. Projektowane nowe prawo ochrony zabytków przyczyni się również do usprawnienia zarządzania desygnatami dziedzictwa kulturowego¹¹, do których zaliczają się zabytki. Ważnym elementem projektu jest również podkreślenie roli samorządu terytorialnego w ramach administracji konserwatorskiej¹².

⁶ Niemieckie ustawy landowe o ochronie zabytków (Denkmalschutzgesetz) – np. Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin - DSchG Bln) vom 24. April 1995, GVBl. 1995, 274 ze zm.; Denkmalschutzgesetz (DSchG, Hamburg) vom 5. April 2013, HmbGVBl. 2013, 142 ze zm.; Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG), in der Fassung vom 6. Dezember 1983, GBl. 1983, 797 ze zm., Badenia-Württembergia.

⁷ Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung (Denkmalschutzgesetz - DMSG), StF: BGBl. Nr. 533/1923 (NR: GP I 1513 AB 1703 s. 209.) ze zm.

⁸ Dz. U. z 1918 r. Nr 16, poz. 36.

⁹ Dz. U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265.

¹⁰ Dz. U. z 1932 r. Nr 089, poz. 750.

¹¹ A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk 2016.

¹² Zob. K. Zeidler, *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV; K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce. Postulaty de lege ferenda* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017; K. Zalasinska, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2.

Projektowane prawo ochrony zabytków ma również wzmocnić istotę opieki nad zabytkami sprawowaną przez właścicieli lub posiadaczy zabytków¹³.

Zakres przedmiotowy

| 8

Założeniem jest, iż nowa ustawa nie będzie regulowała kwestii ochrony dziedzictwa niematerialnego. Stąd też nie przewiduje się, inaczej niż dotychczas, że ochronie jak zabytek podlegać będą geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej¹⁴. Jednakże z uwagi na potrzebę ochrony tych wartości postuluje się umożliwienie objęcie ochrony takich nazw w zależności od ich rodzaju, przez prawodawcę lokalnego w drodze aktu prawa miejscowego (wymaga zmiany ustaw samorządowych) lub ministra właściwego do spraw administracji publicznej (wymaga zmiany ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych do zmiany w zakresie jednostek osadniczych).

Zakres podmiotowy

Prawo ochrony zabytków jest skierowane do podmiotów należących do struktury administracji publicznej, realizujących zadania z zakresu ochrony zabytków, a także do właścicieli i posiadaczy zabytków.

¹³ J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, (2), 49-72.

¹⁴ Por. art. 6 ust. 2 u.o.z.o.z.

Finansowanie nowego modelu systemu ochrony zabytków

Analiza powszechnie obowiązujących przepisów prawnych ukazuje, że w obecnym stanie prawnym nie istnieje zintegrowany i zinstytucjonalizowany system finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wprawdzie minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego może przekazywać środki publiczne podmiotom prywatnym poprzez tzw. „Programy Ministra”, a dodatkowo w 2018 r. został powołany Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, jednak przewidziany model zapewnienia źródeł przychodów funduszu okazał się nieskuteczny, ponieważ został oparty wyłącznie na administracyjnych karach pieniężnych, nakładanych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Brak zróżnicowania źródeł przychodów Funduszu oraz interdyscyplinarnego podejścia do finansowania systemu ochrony zabytków nie poprawił sytuacji ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków.

Racjonalnym jest zatem stworzenie dychotomicznego trójwarstwowego modelu systemu finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami¹⁵. Podstawą tego modelu powinien być dobrze dotowany istniejący już Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków¹⁶ oraz modele preferencji podatkowych dla dysponentów zabytków, podstawę systemu zaś powinny uzupełniać wspomagające go Programy Ministra odpowiadające bieżącym potrzebom dysponentów zabytków. W efekcie dysponenti zabytków mogliby aplikować do rzeczonych programów i czerpać z nich lukratywne korzyści, w ramach zapewnionych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego środków finansowych i ich racjonalnej redystrybucji.

Usprawnienie działalności NFOZ związane jest ze zwiększeniem liczby źródeł jego przychodów, których należy poszukiwać w zwiększeniu liczby deliktów administracyjnych Prawie ochrony zabytków, jak również w stworzeniu możliwości przekazania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Należy wskazać, że taka konstrukcja prawna została przewidziana w art. 45 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁷ oraz w art. 27 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸. Tym samym dopuszczalnym jest aby na podstawie ustawy Prawo ochrony zabytków zapewnić podatnikom podatku PIT możliwość przekazania 1% podatku na NFOZ.

¹⁵ Model taki był już postulowany przez Ż. Gwardzińską-Chowaniec, zob.: Ż. Gwardzińska-Chowaniec, *Mechanizm podatkowego wsparcia ochrony zabytków – wnioski de lege ferenda i de lege lata*, „Co do zasady. Studia i analizy prawne” 2022, nr 1, s. 20-32.

¹⁶ Dalej zwany też NFOZ.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, z późn. zm.

Co więcej ważnym jest stworzenie skutecznego modelu preferencji podatkowych dla dysponentów zabytków, które dążyć będą do zmniejszenia ciężaru utrzymania zabytku nieruchomego, utrzymania atmosfery miejsca zabytkowego oraz jego charakteru, a także budowania publicznych kolekcji dzieł sztuki, które zasilać publiczne instytucje kultury, w tym muzea. Warto zwrócić uwagę na uzasadnioną potrzebę utrzymania tzw. ulgi podatkowej na prawe konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, która stanowi realne wsparcie dla dysponentów zabytków¹⁹.

¹⁹ Szerzej zob.: J. A. Chowaniec, *Aspekty podatkowe ochrony zabytków w programie Polski Ład*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2022, 71:20–32.

Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

Definicje legalne

| 11

- stworzenie definicji „zespołu nekropolitalnego”

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁰ w art. 3 zawiera słowniczek pojęć, w którym ustawodawca zamieścił piętnaście definicji legalnych, które przyjęły się w praktyce jej ponad dwudziestoletniego stosowania. Wspomniany słowniczek nie zawiera jednak definicji „zespołu nekropolitalnego”, a tym samym założeniem jest przeniesienie definicji zawartych w ustawie do nowej ustawy i wprowadzenie definicji „zespołu nekropolitalnego”, gdyż pojęcie „cmentarza”, którym posługuje się ustawa o ochronie zabytków jest niezdefiniowane nie tylko w tej ustawie, ale też w jakiegokolwiek innej ustawie (brak definicji legalnej), co w istotny sposób utrudnia ustalenie przedmiotu ochrony.

De lege lata cmentarz uznawany jest błędnie za zabytek nieruchomy, bowiem celem ustalenia potencjalnego przedmiotu ochrony powinien być pewien układ przestrzenny, w ramach którego objęte (jako element całości jak i indywiduowanie) są: nagrobki, pomniki, kaplice, domy pogrzebowe, zieleni urządzona, ogrodzenie, jak również układ przestrzenny. Bardziej adekwatnym pojęciem zdaje się zatem być „układ nekropolitalny”, nie zaś cmentarz. Analizując treść decyzji o wpisie do rejestru zabytków poszczególnych cmentarzy należy podzielić zasadność tezy, że zabytkowy cmentarz to najczęściej założenie przestrzenne zawierające budynki, budowle, obiekty małej architektury oraz formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, jak i ciągi komunikacyjne. Pamiętać należy również o zabytkach ruchomych, do których zaliczane są w szczególności nagrobki, jak również pomniki nagrobne. Sprawia to, że w efekcie cmentarz stał się na gruncie prawnym historycznym układem urbanistycznym lub ruralistycznym²¹

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przyjęte w ustawie o ochronie zabytków stosowane od ponad dwudziestu lat definicje legalne ugruntowały się w praktyce szerokorozumianej ochrony zabytków. Wprawdzie od wielu lat zgłaszane są propozycje zmian legislacyjnych definicji zawartych w ustawie o ochronie zabytków, a przede wszystkim definicji „zabytku”, to dotychczas gremium specjalistów z zakresu ochrony dziedzictwa nie, jak również prowadzą do wyeliminowania ewentualnych wątpliwości prawnych pojawiających się w doktrynie i orzecznictwie dotyczących wy-

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.; dalej: „ustawa o ochronie zabytków” lub „u.o.z.o.z.”.

²¹ Por. art. 3 pkt 12 u.o.z.o.z.

kładni definicji. Stąd ewentualne zmiany w tym zakresie mogłyby wywołać, zwłaszcza w początkowej fazie, chaos prawny, tym bardziej, że obecne definicje funkcjonują w polskim systemie prawnym już ponad 20 lat i obudowane zostały bogatą doktryną i orzecznictwem, które w znacznej mierze mogłyby się stać nieaktualne.

- stworzenie definicji „nadzoru archeologicznego”

Nowe prawo ochrony zabytków będzie zakładało utworzenie definicji nadzoru archeologicznego. Obecnie na poziomie ustawodawczym nie występuje definicja legalna nadzoru archeologicznego. Z uwagi na ten fakt orzecznictwo sądów administracyjnych nie traktuje wydawanych pozwoleń konserwatorskich na działania związane z nadzorem archeologicznym za zgodne z przepisami. Wskazać również należy, że nadzór w swojej istocie zawiera możliwość władczego wkraczania w działalność podmiotu administrowanego, a zatem jest to uprawnienie bardzo silne, które musi posiadać umocowanie ustawowe. Równocześnie konieczne jest wprowadzenie tego pojęcia, aby możliwa była efektywna ochrona zabytków archeologicznych. Prace związane z zabytkami archeologicznymi oraz stanowiskami archeologicznymi muszą być realizowane w drodze specjalistycznego nadzoru archeologicznego. Do standardowych należą również sytuacje natrafienia na zabytek archeologiczny podczas prac ziemnych. Wówczas konieczne jest stosowanie nadzoru archeologicznego, jednak obecne przepisy nie stanowią o takiej formie. Z tego też względu postuluje się wprowadzenie tego pojęcia na grunt prawa ochrony zabytków.

Formy ochrony zabytków

- wpis do rejestru zabytków,
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wśród form ochrony zabytków pozostaną wyłącznie dwie: wpis do rejestru zabytków oraz ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Te dwie formy ochrony zabytków są najbardziej efektywne oraz skuteczne i realnie sprawdzają się w praktyce.

Wpis do rejestru zabytków:

Wpis do rejestru zabytków jest podstawową formą ochrony zabytków. W przypadku wpisów zostanie określony obowiązek wskazania w decyzji o wpisie zakresu ochrony (np. elewacje, układ ulic itp.), obszar wpisu oraz dołączenie w formie załącznika graficznego mapy zasadniczej. Zabytek objęty będzie ochroną od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków i wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków będzie mógł wydać pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, przy takim zabytku i tylko w przypadkach, gdy: wykonanie prac ma na celu usunięcie zagrożenia dla mienia lub zdrowia albo życia ludzkiego, wykonanie prac ma na celu usunięcia zagrożenia uszkodzenia lub zniszczenia zabytku lub jego części, zabytek służy obronności lub bezpieczeństwu państwa. Rejestr prowadzony będzie w formie elektronicznej z aktualizacją i strukturą podobnie jak w księdze wieczystej (podział, usunięcie obiektu itp.). Wszelkich wpisów i skreśleń będzie dokonywał wojewódzki konserwator zabytków.

Ponadto z uwagi na liczne obiekty wpisane do rejestru zabytków, które utraciły już walory zabytkowe w prawie ochrony zabytków znajdzie się wyraźne określenie wytycznych i przesłanek do skreślenia zabytku z rejestru. W przypadku, gdy zabytek uległ zniszczeniu, a toczy się postępowanie karne w sprawie przestępstwa w postaci zniszczenia zabytku, zabytek będzie mógł być skreślony z rejestru dopiero po prawomocnym zakończeniu tego postępowania (maksymalna karencja będzie wynosiła 5 lat).

Ustalenia ochrony w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego

Jako drugą formą ochrony zabytków będą ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, które mogą mieć istotne znaczenie dla ochrony zabytków²². Należy w tym miejscu wskazać, że w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy zwraca się do wojewódzkiego konserwatora zabytków o jego zaopiniowanie. Opinia ma charakter niewiążący, a zatem realny wpływ wojewódzkiego konserwatora zabytków może być w skrajnym wypadku znikomy. Natomiast w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymagane jest uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków, które ma już charakter wiążący i realnie może wpłynąć na ochronę zabytków. Z uwagi na fakt, że studium jest podstawą sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to i tak docelowo musi zostać plan uzgodniony z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Równocześnie postuluje się usunięcie spośród form ochrony zabytków decyzje: o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego z uwagi na fakt, iż są to decyzje administracyjne, a zatem zindywidualizowane i skonkretyzowane, a na tym poziomie występują decyzje administracji konserwatorskiej w zakresie przykładowo ewentualnego wpisu do rejestru zabytków, czy też właściwych pozwoleń. Poza tym formy ochrony zabytków muszą mieć charakter generalny i abstrakcyjny w swojej naturze, a nie zindywidualizowany i skonkretyzowany. Wskazać również należy, że ta forma ochrony ma charakter w znacznej mierze pomocniczy, gdyż służy ochronie zabytków w pisanych do rejestru zabytków stąd jej charakter jest wtórny²³. Nadto ochrona ta nie ma charakteru powszechnego, jak w przypadku wpisu do rejestru zabytków czy planu miejscowego, gdyż ogranicza ona jedynie adresatów decyzji i to wyłącznie w zakresie uzyskiwania pozwolenia na budowę lub dokonywania zgłoszenia robót budowlanych. Nadto, w przypadku decyzji wydawanych na podstawie tzw. specustaw, ochrona ma charakter iluzoryczny, bowiem w procesie wydawania tych decyzji wojewódzki konserwator zabytków jest wyłącznie organem opiniującym, a nie uzgadniającym, i to wyłącznie na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie takiej decyzji, stąd jego stanowisko może być i często jest ignorowane przez organ wydający decyzje. Jest to szczególnie dotkliwe w przypadku decyzji o zezwoleniu na inwestycje drogowe, które niejednokrotnie obejmują znaczny obszar objęty różnymi formami ochrony zabytków i przewidują wyburzenia zabytków nieruchomych, a nadto zastępują niemal wszystkie inne wymagane decyzje.

²² A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych*, „Studia BAS” 2023, (1), s. 47-58.

²³ M. K. Kaczorowska, *Park kulturowy jako forma ochrony zespołów urbanistycznych*. Kraków-Zwierzyniec, 2007, nr 1, s. 101-116; E. Kielar, *Forteczny Park Kulturowy – Twierdza Kłodzko*, 2007, nr 2, s. 97-103.

Formy zarządzania zabytkami

FORMY ZARZĄDZANIA ZABYTEKAMI:

- pomnik historii
- park kulturowy

Pomnik Historii

Usunięcie z listy form ochrony zabytków Pomników Historii ma na celu likwidację fikcji. Zabytki, nim zostaną uznane za Pomnik Historii, muszą być chronione wpisem do rejestru²⁴. Obiekty będące Pomnikami Historii znajdują się także w spisie miejsc szczególnie o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego i jako takie podlegają bezpośredniej opiece wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁵. Dla działań, finansowania i zarządzania Pomnikami Historii stosuje się przepisy przewidziane dla pierwotnej formy ochrony²⁶. Uznanie za Pomnik nie zmienia stanu prawnego, jest raczej potwierdzeniem, że właściciel lub zarządca, z którego inicjatywy rozpoczyna się procedura, zdaje sobie sprawę z nadzwyczajnej jego wartości. Pomnik Historii winny być formą opieki nad zabytkiem o szczególnym znaczeniu dla kultury i dziedzictwa, z ustalonym planem zarządzania analogicznym, co do treści i trybu tworzenia jak w przypadku obiektów z listy UNESCO²⁷.

²⁴ A. Siwek, *Decyzje o wpisie do rejestru zabytków a problematyka ochrony krajobrazu kulturowego* [w:] *Materiały Międzynarodowej Konferencji Konserwatorskiej Kraków 2000 „Teoria i praktyka w ochronie zabytków architektury, zespołów i miejsc historycznych”*, Kraków 1998; J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017; A. Siwek, *Ochrona historycznego krajobrazu kulturowego - ewolucja systemu* [w:] A. Gronek, J. Daranowska-Łukaszewska (red.), *Nic nad oryginał. Księga dedykowana pamięci Barbary Tondos i Jerzego Tura*, Stowarzyszenie Historyków Sztuki, Kraków-Rzeszów 2019; P. Ozimek, A. Bohm, W. Wańkowicz, *Planowanie przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych przy użyciu cyfrowych analiz terenu wraz z oceną ekonomiczną*, Wydawnictwo PK, Kraków 2013.

²⁵ R. Marcinek, Z. Myczkowski, J. Partyka, *Dziedzictwo kulturowe parków narodowych* [w:] J. Partyka (red.), *Ochrona dóbr kultury i związku człowieka z przyrodą w parkach narodowych*, OPN, Ojców 2003; Z. Myczkowski, *Krajobraz wyrazem tożsamości w wybranych obszarach chronionych w Polsce*, Wydawnictwo PK, Kraków 1998; Z. Myczkowski, *Cultural Landscape - Phenomenon of Integrating Cultural and Natural Heritage Protection*, „Wiadomości Konserwatorskie - Journal of Heritage Conservation” 2018, nr 56.

²⁶ R. Marcinek, Z. Myczkowski, A. Siwek, *Możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problem zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej - rekomendacje do KZPK, ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju regionalnego*, Kraków-Warszawa 2009; A. Siwek, *Po co nam park kulturowy? – Geneza i specyfika formy ochrony zabytków*, „Renowacje i Zabytki” 2020, nr 1, s. 36; A. Siwek, *Decyzje o wpisie do rejestru zabytków, a problematyka ochrony krajobrazu kulturowego* [w:] *Materiały Międzynarodowej Konferencji Konserwatorskiej Kraków 2000 – „Teoria i praktyka w ochronie zabytków architektury, zespołów i miejsc historycznych”*, Kraków 1998.

²⁷ A. Kadłuczka, *Przeszłość dla przyszłości: tysiąclecie Wiślica i jej materialne i niematerialne dziedzictwo. Pomnik historii jako forma opieki RP*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2019, nr 60, s. 10–16.

Park Kulturowy

CELE	• doskonalenie sposobów użytkowania i udostępniania, • zachowanie i poprawę stanu walorów krajobrazu kulturowego, • dbałość o przestrzeń prywatne i publiczne, • dbałość o estetykę i autentyczność substancji, • zachowanie i wzbogacanie różnorodności krajobrazowej²⁸, • umiejętną gospodarkę zielenią, podporządkowaną m.in. aspektom ekspozycji widokowej,
WARUNKI KONIECZNE DZIAŁALNOŚCI PARKÓW KULTUROWYCH	• eliminowanie i minimalizowanie zagrożeń, w szczególności zmian w substancji kulturowej, przyrodniczej i powiązaniach widokowych²⁹, • identyfikację konfliktów i ich eliminację według zasad „dobrego przykładu” i „krok po kroku”³⁰,
EFEKTY	• wzrost prestiżu i wartości marki³¹, • bezpośrednie lub pośrednie zyski ekonomiczne gminy i właścicieli³².

| 16

Usunięcie z listy form ochrony parków kulturowych ma na celu przesunięcie zarządzania przestrzenią do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. Wymaga zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Park kulturowy byłby formą zarządzania dziedzic-

²⁸ J. Bogdanowski, *Droga od obiektu do zabytkowego krajobrazu*, „Wiadomości Konserwatorskie Województwa Krakowskiego” 1994, t. 1; J. Solon, T.J. Chmielewski, M. Kistowski, J. M. Matuszkiewicz, Z. Myczkowski, U. Myga-Piątek, *Identyfikacja i ocena krajobrazów - metodyka oraz główne zagrożenia*, IGiZG PAN, Warszawa 2014.

²⁹ A. Böhm, *Architektura krajobrazu. Jej początki i rozwój*, Wydawnictwo PK, Kraków 1994; A. Böhm, *O czynniku kompozycji w planowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo PK, Kraków 2016.

³⁰ J. Bogdanowski, *Metoda jednostek i wewnątrz architektoniczno-krajobrazowych (JARK-WAK) w studiach i projektowaniu (podstawowe wiadomości): pomoc dydaktyczna*. Wydawnictwo PK, Kraków 1989; J. Bogdanowski, *Konserwacja i ochrona krajobrazu (ewolucja metody)*, „Teki Krakowskie” 1998, t. 6.

³¹ I. Lipińska, *Turystyka dziedzictwa kulturowego - wybrane aspekty ochrony prawnej parku kulturowego*, „Turystyka Kulturowa” 2011, nr 3; B. Kwiatkowska-Kopka, *Pomnik historii – i inne formy nobilitacji zabytku jako priorytety na rzecz powszechnego dostępu do dziedzictwa i jego promocji*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2015, nr 44, s. 98–109.

³² Przykładowo: Z. Myczkowski, R. Marcinek, K. Chajdys, U. Forczek-Brataniec, K. Latusek, P. Nosalska, W. Rym-sza-Mazur, A. Siwek, K. Wielgus, *Plan Ochrony Parku Kulturowego Nowa Huta*, Etap I (2015), Etap II (2016), Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków; Z. Myczkowski, K. Wielgus, U. Forczek-Brataniec, P. Nosalska, W. Rym-sza-Mazur, K. Chajdys, K. Latusek, O. Zapolska, *Plan ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie*, Wydawnictwo PK, Kraków 2011; *Plan ochrony Parku Kulturowego obszaru ulicy Krupówki*, oprac. zespół w składzie: U. Forczek-Brataniec, R. Marcinek, Z. Moździerz, P. Nosalska, A. Rykaczewska, A. Siwek, J. Wowczak, pod kier. Z. Myczkowskiego, Kraków 2017–2018; A. Zachariasz, *Zwierzyniecki Park Kulturowy w Krakowie*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2008, R. 105, z. 1–A, s. 77–99; M.K. Kaczorowska, *Park Kulturowy jako forma ochrony zespołów urbanistycznych Kraków – Zwierzyniec*, *Ochrona Zabytków* 2007, nr 1, s. 101.

³³ A. Fogel, *Problemy interpretacyjne dotyczące uchwalania i funkcjonowania parków kulturowych*, 2021, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/problemy-interpretacyjne-dotyczace-uchwalania-i-funkcjonowania-parkow-kulturowych/; J. Rulewicz, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle współczesnych problemów ochrony krajobrazu* [w:] *Współczesne problemy ochrony krajobrazu*, red. M. Kucharczyk, Lublin 2004.

twem kulturowym na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakazy i ograniczenia na terenie parków kulturowych częściowo pokrywają się z przedmiotem uchwał krajowych, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Park kulturowy tworzony byłby w drodze uchwały rady gminy (rad gmin, w przypadku parków obejmujących obszar więcej niż jednej gminy) stanowiącej akt prawa miejscowego, po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (dotychczas wyłącznie opinia).

Co więcej program zarządzania (ochrony) parku również przyjmowany byłby w drodze uchwały rady gminy (akt prawa miejscowego), po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Należy podkreślić, że program zarządzania Parkiem Kulturowym jest dokumentem o charakterze strategicznym, którego zadaniem jest dopełnienie i optymalizacja systemu zarządzania Parkiem, stworzonego na podstawie aktów związanych z powołaniem i ukonstytuowaniem Parku oraz realizacją polityki ochronnej. Program zarządzania jest narzędziem operacyjnym Planu Ochrony Parku Kulturowego. Instrumentem prawnym umożliwiającym monitoring prawidłowości mechanizmów zarządzania i ochrony parku kulturowego³⁴. Program zarządzania parkiem kulturowym stanowi zatem mechanizm synergiczny wspierający studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Niemniej jednak należy zaznaczyć, że przedmiotowy program nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie posiada charakteru normatywnego, a ponadto w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Program zarządzania nie jest dokumentem obligatoryjnym, ale niezbędnym, jeśli opiekun miejsca będącego obszarem parku kulturowego traktuje swe zobowiązania poważnie. Z punktu widzenia systematyki prawnej stanowi on przykład aktu o charakterze programowym. Program zarządzania parkiem kulturowym jako akt programowy wyznacza kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy, w tym przypadku z zakresu ochrony zabytków poprzez utworzenia i zarządzanie parkiem kulturowym i ma ono charakter wewnętrzny.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że układ wzorcowego programu zarządzania parkiem kulturowym powinien być wprowadzony w drodze rozporządzenia. Warto wskazać, że część parków kulturowych powstała w istocie wyłącznie w celu ograniczenia nowej zabudowy lub prowadzenia określonej działalności i nie spełnia pierwotnych założeń powstania parku. W przepisach intertemporalnych proponuje się przekształcenie dotychczas utworzonych parków w parki w nowym ro-

³⁴ R. Marcinek, Z. Myczkowski, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, OT NID, Kraków 2017, <https://samorząd.nid.pl/wp-content/uploads/2021/05/park-kulturowy-jako-forma-ochrony-krajobrazu-kulturowego.pdf>; R. Marcinek, Z. Myczkowski, *Czas na Nową Hutę - o planie ochrony Parku Kulturowego Nowa Huta*, „Ochrona Zabytków” 2017, nr 3; P. Mol, *Parki kulturowe jako narzędzie kształtowania i ochrony przestrzeni publicznych w Krakowie*, *Ochrona Dziedzictwa Kulturowego* 15 (2023), s. 107-124.

zumieniu oraz obowiązek dostosowania istniejących do wymogów w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy. W przypadku niedopełnienia obowiązku następowałaby likwidacja z mocy prawa. Fakt likwidacji z mocy prawa stwierdzałby wojewoda w formie zarządzenia po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków (jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego).

W zakresie przebiegu procedury uchwałodawczej proponuje się, aby parki kulturowe były tworzone w taki sam sposób jak administracyjne obszary specjalne (np. specjalne strefy ekonomiczne) czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego³⁵.

W zakresie ewentualnych ograniczeń prawa własności, kwestie odszkodowawcze winny być uregulowane na zasadach przewidzianych dla uchwał krajobrazowych. Postuluje się traktowanie obszaru parku kulturowego – ze względu na dodatkowe obostrzenia – jako „specjalnej strefy” na wzór specjalnych stref ekonomicznych i zaimplementowanie podstawowych elementów z ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych dla parku kulturowego (np. w zakresie ulg i zwolnień podatkowych).

Postuluje się doprecyzowanie wymagań jakie muszą być spełnione by dany zabytek czy obszar został uznany za park kulturowy.

Kwestia struktury zarządzania parkiem kulturowym winna być pozostawiona decyzji organu stanowiącego gminy przy dopuszczeniu alternatywy: spółka komunalna, jednostka budżetowa ale komórka organizacyjna w urzędzie gminy).

Gminna Ewidencja Zabytków

- zbiór informacji o zabytkach nieruchomych na terenie właściwej jednostki podziału terytorialnego kraju

Rekomenduje się likwidację gminnej ewidencji zabytków jako forma ochrony. W doktrynie i orzecnictwie sądów administracyjnych podnosi się szereg wątpliwości, co do konstytucyjności tej formy ochrony i to od etapu jej utworzenia, poprzez jej uzupełnianie i wprowadzanie kolejnych zabytków. Wskazać również należy, że stanowisko takie nie wynika wyłącznie z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. P 12/18) z racji niezaprzeczalnych wątpliwości co do prawidłowości składu orzeczniczego, ale z liczego orzecznictwa sądów administracyjnych³⁶, stanowiska

³⁵ G. Michalska, *Parki kulturowe jako forma ochrony krajobrazu kulturowego Lubelszczyzny*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 4, s. 103-110; Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 2, s. 105-115.

³⁶ Przykładowo: Wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2023 r., II SA/GI 1310/23, LEX nr 3630301; Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2023 r., VII SA/Wa 112/21, LEX nr 3605226; Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2023 r., VII SA/Wa

Rzecznika Praw Obywatelskich³⁷ i wątpliwości w doktrynie³⁸. W tym zakresie wskazać należy w sposób szczególny kwestię braku gwarancji ochrony posiadaczy i właścicieli zabytków przed arbitralnym i władczymi decyzjami organów administracji publicznej dokonujących wpisu do gminnej ewidencji zabytków. Ponadto wiele gmin do dziś nie utworzyło gminnej ewidencji, co w zestawieniu z kształtującą się linią orzecniczą sądów administracyjnych uznającą, iż zabytki wymienione w wykazach zabytków do ujęcia w gminnej ewidencji nie podlegają ochronie, gdyż ich charakter był wyłącznie przejściowy, powoduje, iż setki/ tysiące zabytków utraciło jakąkolwiek ochronę. Wskazać należy gminną ewidencję zabytków za formę nieefektywną z perspektywy ochrony zabytków.

Sądy administracyjnej coraz częściej uznają czynności związane z włączeniem obiektów do ewidencji, jak i sporządzenie karty, za nieskuteczne. W szczególności dotyczy to zabytków ujętych w gminnej ewidencji przed 2018 rokiem.

Gminne ewidencje często zawierają obiekty nieistniejące lub których stan w żaden sposób nie uzasadniał objęcia ochroną.

Ewidencje, jak pierwotnie, winny stanowić wyłącznie zbiór informacji o zabytkach na terenie właściwej jednostki podziału terytorialnego kraju i obejmować wyłącznie zabytki nieruchome. Ponadto gminna ewidencja zabytków winna zawierać obiekty architektury współczesnej mające istotne znaczenie dla społeczności lokalnej i posiadające wartość historyczną lub artystyczną lub naukową.

2160/19, LEX nr 3605176; Wyrok WSA w Warszawie z 5.07.2023 r., VII SA/Wa 1691/19, LEX nr 3607878; Wyrok NSA z 11.10.2023 r., II OSK 1126/22, LEX nr 3697249; Wyrok WSA w Poznaniu z 16.02.2022 r., II SA/Po 258/21, LEX nr 3320902; Wyrok NSA z 20.04.2022 r., II OSK 1553/19, LEX nr 3351757.

³⁷ Zob.

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Kultury%20i%20Dziedzictwa%20Narodowego%20w%20sprawie%20procedury%20dokonywania%20wpisu%C3%B3w%20do%20gminnej%20ewidencji%20zabytk%C3%B3w.pdf>

³⁸ M. Hejbudzki, *Gminna ewidencja zabytków jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa dobrom kultury w świetle prawnych standardów ochrony właścicieli nieruchomości* [w:] *Troska o zachowanie dóbr kultury*, red. M. Różański, A. Dzikowski, Olsztyn 2018; A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018/4; A. Penszyńska, *Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje de lege ferenda*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2020/1; W. Werner, *Kryteria i skutki uznania nieruchomości za zabytek*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2020/32; M. Jackowska, *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/10; H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, ST 2023, nr 7-8, s. 100-109.

Wojewódzka Ewidencja Zabytków

- zbiór informacji o zabytkach ruchomych na obszarze województwa

| 20

Wojewódzka ewidencja zabytków zostałaaby ograniczona wyłącznie do zabytków ruchomych. Wojewódzka ewidencja w zakresie obejmującym zabytki nieruchome, w tym zabytki archeologiczne, przekazana powinna być do gmin, celem włączenia do gminnej ewidencji zabytków.

Dane o zabytkach archeologicznych i zabytkach ruchomych nie będą podlegały udostępnieniu w trybie ustawy o informacji publicznej, możliwe udostępnienie tych danych w ramach tzw. zapytanie inwestycyjnego tj. dla potencjalnego nabywcy czy inwestora. Rozwiązanie to ma na celu ochroną przed kradzieżą i nielegalną penetracją stanowisk archeologicznych.

Ponadto rozwiązanie wymaga problem ewidencji pojazdów zabytkowych. Obecnie niemal każdy konserwator zabytków, bez podstawy prawnej, ustala własny cenzus wieku uznania pojazdu za zabytkowy. Wynika to z braku kryterium ustawowego. Zasadnym jest powielenie przesłanki dotyczącej wymogu pozwolenia na wywozu zabytku za granicę tj. środek transportu winien mieć więcej niż 50 lat i jego wartość jest wyższa niż 32 000 zł, za zastrzeżeniem, że można do ewidencji wprowadzić obiekt, który nie spełnia tych przesłanek, jeśli jest on szczególnie rzadki, posiada wyjątkową wartość kolekcjonerską historyczną itd.

Nadto ustawa winna określać, kto wykonuje i kto ponosi koszty oceny, czy pojazd spełnia przesłanki do ujęcia go w ewidencji. Postulujemy, by dokonywały tej oceny rządowe instytucje kultury wyspecjalizowane w dokonywaniu oceny tego typu zabytków.

Obecnie opinię taką przedstawiają właściciele pojazdów starający się o ujęcie pojazdu w ewidencji. Faktycznie, jak i w przypadku pozostałych zabytków ruchomych oceny wartości pojazdu winien dokonywać wojewódzki konserwator zabytków, który jednak nie dysponuje odpowiednim zapleczem kadrowo-finansowym.

Organy ochrony zabytków

- Generalny Konserwator Zabytków
- Wojewódzki Konserwator Zabytków
- Powiatowy Konserwator Zabytków

Nowa systematyka organów ochrony zabytków przewiduje z jednej strony wzmocnienie pozycji rządowych organów ochrony zabytków i ograniczenie podatności na wpływy polityczne, z drugiej zaś ograniczenie przedmiotu ich działalności do najcenniejszych zabytków, na rzecz samorządów. Analogicznie jak w przypadku inspekcji budowlanej podstawowym organem ochrony zabytków byłby powiatowy konserwator zabytków, a powiat realizowałby w tym zakresie zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Taka konstrukcja prawna stanie się gwarantem powierzenia ochrony zabytków o wartości lokalnej samorządom, które są bliżej zabytków, niejednokrotnie posiadają również większą wiedzę na ich temat niż obecni wojewódzcy konserwatorzy zabytków, to zaś lukratywnie może przełożyć się na szybkość prowadzonych postępowań administracyjnych, czyniąc jednocześnie zadość zasadzie szybkości postępowania z art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁹. Przyjęcie takich rozwiązań legislacyjnych realnie przyspieszy procesy inwestycyjne poprzez przeniesienie spraw dotyczących zabytków lokalnych do kognicji samorządów. Nadmienić należy, że analogiczna konstrukcja prawna obowiązuje obecnie w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰ w zakresie organizacji administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Natomiast rola wojewódzkiego konserwatora zabytków ograniczona byłaby do funkcji organu wyższego stopnia.

Jednocześnie przewiduje się stworzenie listy zabytków o szczególnym znaczeniu dla kultury polskiej obejmującej zabytki z listy UNESCO, pomniki historii oraz inne zabytki o znaczeniu ponadlokalnym. Listę zabytków o szczególnym znaczeniu określałby minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze rozporządzenia. Zawarta w projekcie ustawy Prawo ochrony zabytków delegacja ustawowa winna zawierać wytyczne jakimi musi się kierować minister, żeby uznać obiekty za zabytki o szczególnym znaczeniu. W przypadku tych zabytków, wojewódzki konserwator zabytków pełniłby rolę organu I instancji, zaś Generalny Konserwator Zabytków byłby organem wyższego stopnia. W efekcie administracja rządowa z jednej strony sprawowałaby nadzór nad wykonywaniem zadania zleconego z zakresu ochrony zabytków przez powiaty, z drugiej mogłaby się skupić na realizacji ochrony najcenniejszych zabytków.

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: „k.p.a.” lub „kodeks postępowania administracyjnego”.

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 725 i 834; dalej: „pr.bud.” lub „prawo budowlane”.

Projekt założeń do ustawy Prawo ochrony zabytków zakłada następującą strukturę organów ochrony zabytków:

- Generalnego Konserwatora Zabytków jako organ centralny (kierujący Urzędem Ochrony Zabytków zwanym Służbą Ochrony Zabytków)
- Wojewódzkich konserwatorów zabytków jako organy wojewódzkiej administracji niezespólonej (kierujących Wojewódzkimi Urzędami Ochrony Zabytków)
- Powiatowych konserwatorów zabytków jako organy powiatowej administracji zespolonej (kierujących Powiatowymi Urzędami Ochrony Zabytków), wykonujących zadanie zlecone z zakresu ochrony zabytków. Powiatowi konserwatorzy będą powoływani w powiatach ziemskich i miastach na prawach powiatu.

Ponadto, w uzasadnionych przypadkach zakres działania powiatowego konserwatora zabytków może obejmować więcej niż jeden powiat. Wówczas Generalny Konserwator Zabytków na wniosek właściwych starostów, może rozszerzyć zakres działania konserwatorów powiatowych na więcej niż jeden powiat

Analogiczna konstrukcja prawna została przyjęta w art. 86 ust. 3a i 3b pr. bud. Co do zasady powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego, lecz w uzasadnionych przypadkach zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego może obejmować więcej niż jeden powiat. Rozszerzenia zakresu działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat może dokonać wojewoda na wniosek właściwych starostów.

Ponadto mając na uwadze ekonomikę postępowania administracyjnego oraz niewykorzystany potencjał kadry eksperckiej państwowych instytucji kultury należy wyposażyć Generalnego Konserwatora Zabytków w uprawnienie do sędziowania niektórych jego kompetencji na dyrektorów państwowych instytucji kultury, w szczególności dyrektorów muzeów państwowych. Tym samym Generalny Konserwator Zabytków mógłby za zgodą ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, z wyjątkiem wydawania decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, dla których organizatorem jest minister.

Co więcej Generalny Konserwator zabytków mógłby powierzyć, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków lub po uzyskaniu jego opinii, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami.

Powoływanie i odwoływanie organów ochrony zabytków oraz wymagane kwalifikacje

Generalny Konserwator Zabytków	
POWOŁANIE	• powołanie na 6 letnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, spośród 5 kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego • jeśli w wyniku naboru wyłonionych zostanie mniej niż 5 kandydatów, Generalny Konserwator Zabytków jest powoływany spośród tych kandydatów • w przypadku braku kandydatur na stanowisko Generalnego Konserwatora Zabytków, Prezes Rady Ministrów powołuje konserwatora po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego
KRYTERIA	• obywatelstwo polskie • posiadanie przynajmniej tytułu zawodowego magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej 5-letniego stażu pracy w tym zakresie • posiadanie wiedzy w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami • brak karalności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe • co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym
PRZESŁANKI ODWOŁANIA Z FUNKCJI	• utrata obywatelstwa polskiego • utrata praw publicznych • skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe • utrata pełnej zdolności do czynności prawnych • naruszenie zakazów określonych ustawą Prawo ochrony zabytków • niezłożenie w terminie określonym przepisami oświadczenia o swoim stanie majątkowym lub złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym • zaistnienie szczególnie uzasadnionych przypadków, w tym jednej z przesłanek, o których mowa w art. 52 lub 53 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴¹ przez organ który go powołał po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego
ZASTĘPCA GKZ	Generalny Konserwator Zabytków po uzyskaniu opinii Prezesa Rady Ministrów Zabytków powołuje jednego swojego zastępcę. Kandydat na zastępcę winien spełniać wymogi przewidziane dla Generalnego Konserwatora Zabytków.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 oraz z 2024 r. poz. 878; dalej: „k.p.” lub „Kodeks pracy”.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy podkreślić, że przepisy przejściowe do ustawy Prawo ochrony zabytków powinny stanowić, że Prezes Rady Ministrów ogłosi nabór na stanowisko Generalnego Konserwatora Zabytków nie później niż przed upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Do czasu wyłonienia osoby w trybie naboru Prezes Rady Ministrów wyznaczy osobę pełniącą funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków.

Wojewódzki Konserwator zabytków	
POWOŁANIE	- wojewódzki konserwator zabytków jest powoływany przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród 3 kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody i zarządu województwa. - Jeśli w wyniku naboru wyłonionych zostanie mniej niż trzech kandydatów, wojewódzki konserwator zabytków jest powoływany spośród tych kandydatów. - w przypadku braku kandydatur na stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków Generalny Konserwator Zabytków powołuje wojewódzkiego konserwatora zabytków po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody i zarządu województwa (powołanie bez konkursu)
KRYTERIA	- obywatelstwo polskie - posiadanie przynajmniej tytułu zawodowego magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej 5-letniego stażu pracy w tym zakresie - posiadanie wiedzy w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami - brak karalności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe - co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym
PRZESŁANKI ODWOŁANIA Z FUNKCJI	- utrata obywatelstwa polskiego - utrata praw publicznych - skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, - utrata pełnej zdolności do czynności prawnych - naruszenie zakazów określonych ustawą Prawo ochrony zabytków - niezłożenie w terminie określonym przepisami o swoim stanie majątkowym lub złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym, - zaistnienie szczególnie uzasadnionych przypadków, w tym jednej z przesłanek, o których mowa w art. 52 lub 53 Kodeksu pracy przez organ który go powołał po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody i zarządu województwa
ZASTĘPCA	Generalny Konserwator Zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje 1 zastępcę wojewódzkiego konserwatora zabytków

	kandydat na stanowisko zastępcy wojewódzkiego konserwatora zabytków powinien spełniać wymogi przewidziane dla wojewódzkiego konserwatora zabytków, z wyłączeniem wymogu stażu na stanowisku kierowniczym
--	--

Analogicznie jako w przypadku Generalnego Konserwatora Zabytków w przypadku wojewódzkich konserwatorów zabytków w przepisach przejściowych powinna zostać zawarta regulacja, że Generalny Konserwator Zabytków ogłosi nabór na stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków nie później przed upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Do czasu wyłonienia osoby w trybie naboru funkcje wojewódzkich konserwatorów zabytków pełnią dotychczasowi konserwatorzy wojewódzcy.

Powiatowy konserwator zabytków	
POWOŁANIE	- powiatowy konserwator zabytków jest powoływany przez starostę spośród, z co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków - jeżeli starosta nie powoła powiatowego konserwatora zabytków w terminie 30 dni od dnia przedstawienia kandydatów, Generalny Konserwator Zabytków wskazuje spośród nich kandydata, którego starosta powołuje na stanowisko powiatowego konserwatora zabytków - W uzasadnionych przypadkach Generalny Konserwator Zabytków na wniosek właściwych starostów, może rozszerzyć zakres działania powiatowego konserwatora zabytków na więcej niż jeden powiat.
KRYTERIA	- obywatelstwo polskie - posiadanie przynajmniej tytułu zawodowego magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej 3-letniego stażu pracy w tym zakresie - posiadanie wiedzy w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami - brak karalności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe
PRZESŁANKI ODWOŁANIA Z FUNKCJI	- utrata obywatelstwa polskiego - utrata praw publicznych - skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe - utrata pełnej zdolności do czynności prawnych - naruszenie zakazów określonych ustawą Prawo ochrony zabytków - niezłożenie w terminie określonym przepisami o swoim stanie majątkowym lub złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym - zaistnienie szczególnie uzasadnionych przypadków, w tym zaistnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 52 lub 53 Kodeksu pracy przez or-

	gan których ich powołał po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora Zabytków
ZASTĘPCA	Generalny Konserwator Zabytków na wniosek starosty może powołać jednego zastępcę powiatowego konserwatora zabytków (powołanie fakultatywne). Kandydat na zastępcę winien spełniać wymogi przewidziane dla powiatowego konserwatora zabytków

Zważywszy na zakres kompetencji organów ochrony zabytków, a w szczególności realizację przez nich konstytucyjnego obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego należy postulować wprowadzenie zakazu łączenia funkcji Generalnego Konserwatora Zabytków, wojewódzkiego konserwatora zabytków i powiatowego konserwatora zabytków z:

- 1) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zatrudnieniem w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej;
- 4) mandatem posła lub senatora;
- 5) prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności;
- 6) stanowiskiem Prezydenta RP;
- 7) mandatem posła Parlamentu Europejskiego;
- 8) ze stanowiskiem innego organu ochrony zabytków lub zatrudnieniem na stanowisku kierowniczym w innym urzędzie ochrony zabytków.

Co więcej zarówno Generalny Konserwator Zabytków, jak i wojewódzcy konserwatorzy zabytków oraz powiatowi konserwatorzy zabytków składają oświadczenia majątkowe:

- 1) Generalny Konserwator Zabytków – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
- 2) wojewódzki konserwator zabytków – Generalnemu Konserwatorowi Zabytków;
- 3) powiatowy konserwator zabytków – staroście.

W tym zakresie wymagane są zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴², bowiem *de lege lata* zarówno wojewódzki konserwator zabytków, jak i jego zastępca nie mają obowiązku składania oświadczeń, dlatego że nie ma ku temu podstawy prawnej.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 1090.

Właściwość rzeczowa

WŁAŚCIWOŚĆ RZECZOWA ORGANÓW OCHRONY ZABYTKÓW	
Generalny Konserwator Zabytków	• opracowywanie strategii polityki konserwatorskiej wyznaczającej kierunkową politykę ochrony zabytków w Polsce, a nie wyznaczać konkretne zadania, powinna być krótka i precyzyjna (szkic kierunkowy dla samorządowych konserwatorów zabytków). Samorządy, na podstawie strategii mogą sporządzać własny plan, dostosowany pod konkretne potrzeby miejsca. Należy dokładnie określić, co powinno być zawarte w strategii, którą opracowuje GKZ i wydaje w formie zarządzenia obowiązującego przez 4 lata. Raport z jego realizacji powinien być załącznikiem do analizy poprzedzającej nową strategię • podejmowanie działań związanych z realizacją kontraktów wojewódzkich w sprawach opieki nad zabytkami • wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych • sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków i dokonywanie interwencji w sprawach szczególnej wagi • koordynowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków zgodnie ze wzorcami działania przewidzianymi w strategii polityki konserwatorskiej • kontrolowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) przynajmniej raz na cztery lata w zakresie realizacji zadań wynikających ze strategii polityki konserwatorskiej, przeprowadzania postępowań administracyjnych, wydawania decyzji i postanowień, a także wydatkowania środków z budżetu • inicjowanie i promowanie badań w zakresie konserwacji zabytków • inicjowanie szkoleń dla służb konserwatorskich⁴³ • organizowanie konkursów promujących opiekę nad zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień i nagród • opiniowanie wniosków o nadanie odznaki „Za opiekę nad zabytkami” • współpraca z organami administracji publicznej i podmiotami publicznymi w sprawach ochrony zabytków • podejmowanie działań i współpracy z ministrem właściwym ds. zagranicznych w zakresie dotyczącym troski o zabytki związane z historią Polski, pozostające poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej • rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między wojewódzkimi konserwatorami zabytków oraz między wojewódzkimi konserwatorami zabytków a powiatowymi konserwatorami zabytków

⁴³ Organizacja szkoleń powinna być zadaniem zleconym Instytutowi a szkolenia nie będą ograniczone dla odbiorców z branży konserwatorskiej.

Wojewódzki Konservatora Zabytków	• realizacja zadań wynikających ze strategii polityki konserwatorskiej • sporządzanie, w ramach przyznanych środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami • prowadzenie rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków ruchomych oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie • dokonywanie skreśleń z rejestru zabytków w formie decyzji administracyjnych • wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie Prawo ochrony zabytków oraz w przepisach odrębnych • sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych • sprawowanie nadzoru i kontroli na powiatowych konserwatorach zabytków w zakresie w jakim wykonują oni zadania zlecone w ochrony zabytków i opiece nad zabytkami • organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami • opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów • upowszechnianie wiedzy o zabytkach, w tym organizowanie konkursów promujących opiekę nad zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień i nagród • współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁴ • rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między powiatowymi konserwatorami zabytków
Powiatowy Konservatora Zabytków	• realizacja zadań wynikających ze strategii polityki konserwatorskiej • prowadzenie powiatowej ewidencji zabytków nieruchomych i zabytków archeologicznych oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie • wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie Prawo ochrony zabytków oraz w przepisach odrębnych • sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych • organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami • upowszechnianie wiedzy o zabytkach, w tym organizowanie konkursów promujących opiekę nad zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień i nagród

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.; dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego”.

	współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego
--	---

Należy również wskazać, że oprócz zadań organów ochrony zabytków wynikających *expressis verbis* z Prawa ochrony zabytków ustawodawca nakłada na przedmiotowe organy również dodatkowe zadania, które wynikają z przepisów szczególnych, a w szczególności z prawa budowlanego, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶, ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych⁴⁷ czy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁸. Tworząc nowy system ochrony zabytków należy dostosować zadania wynikające z przedmiotowych ustaw do właściwości rzeczowej organów ochrony zabytków, wskazując w ustawach wprost, który organ jest właściwy w sprawie.

OBSZAR	WŁAŚCIWOŚĆ
uzgadnianie aktów planistycznych	wojewódzki konserwator zabytków
uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy (art. 60-61 u.p.z.p) i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 u.p.z.p)	wojewódzki konserwator zabytków i powiatowy konserwator zabytków w zakresie ich właściwości rzeczowej
rzeczy znalezione (art. 22-25 u.z.z.)	powiatowy konserwator zabytków z zastrzeżeniem, że posiadają obowiązek zgłoszenia rzeczy znalezionych do wojewódzkiego konserwatora zabytków, który kieruje wnioski o nagrodę opracowane przez powiatowych konserwatorów zabytków do Generalnego Konserwatora Zabytków
udzielanie zgód, o których mowa w art. 13 u.g.n., tj. zgody na sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste itd.	wojewódzki konserwator zabytków i powiatowy konserwator zabytków w zakresie ich właściwości rzeczowej
wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i nakładanie kar z ustawy	wojewódzki konserwator zabytków i powiatowy konserwator zabytków w zakresie ich właściwości rzeczowej. W treści ustawy Prawo ochrony zabytków należy wprost wskazać, że kary nakładają organy ochrony zabytków z uwagi na liczne spory kompetencyjne w tym zakresie.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.; dalej: „u.g.n.” lub „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.; dalej: „u.p.z.p.” lub „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 501; dalej: „u.z.z.” lub „ustawa o rzeczach znalezionych”.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.; dalej: „u.o.p.” lub „ustawa o ochronie przyrody”.

Właściwość funkcyjna

WŁAŚCIWOŚĆ FUNKCYJNA ORGANÓW OCHRONY ZABYTEKÓW	
Generalny Konserwator Zabytków	organ wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków.
Wojewódzki konserwator zabytków	organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do powiatowego konserwatora zabytków oraz organ I stopnia w sprawach: • zabytków o szczególnym znaczeniu dla kultury (zabytki z listy UNESCO, pomniki historii) oraz inne wskazane przez ministra. Listę zabytków o szczególnym znaczeniu określa minister w drodze rozporządzenia. Delegacja ustawowa winna zawierać wytyczne jakimi musi się kierować minister, żeby uznać obiekty za zabytki o szczególnym znaczeniu. • prowadzenia rejestru zabytków, • w innych sprawach przewidzianych przepisami odrębnymi.
Powiatowy konserwator zabytków	organ I stopnia we wszystkich sprawach dotyczących ochrony zabytków, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków

| 30

Organy doradczo-opiniodawcze

- Rada Ochrony Zabytków
- Główna Komisja Konserwatorska

Rada Ochrony Zabytków

CHARAKTERYSTYKA	organ ekspercki i doradczy działający przy Generalnym Konserwatorze Zabytków	
KADENCJA	4 lata	
CZŁONKOWIE (15)	z urzędu	• osoba wskazana przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego • Prezes ICOMOS lub osoba przez niego wskazana • Prezes Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków lub osoba przez niego wskazana

		• Przedstawiciel Polskiego Komitetu Narodowego UNESCO • Prezes Stowarzyszenia Historyków Sztuki lub osoba przez niego wskazana
	5 osób spośród kandydatów wskazanych przez rektorów szkół wyższych kształcących na kierunkach związanych z ochroną zabytków i opiece nad zabytkami powołanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków	
	5 osób wskazanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród osób posiadających wykształcenie, wiedzę i doświadczenie z dziedzin: • architektura i urbanistyka w tym zabytki przemysłu i techniki • krajobraz i zieleń • archeologia, w tym archeologia podwodna • historia i historia sztuki • prawo ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	

Kompetencje Rady Ochrony Zabytków w zasadzie mają pozostać te same. Założenie jest takie, aby przy Generalnym Konserwatorze Zabytków istniał organ kolegialny, który będzie służył GKZ pomocą i wiedzą fachową z możliwie wszystkich dziedzin związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami. W konsekwencji Rada Ochrony Zabytków ma pozostać dalej organem o charakterze opiniotawczo-doradczym z równoczesnym zaznaczeniem jej zadań o charakterze eksperckim i fachowym.

Rada Ochrony Zabytków ma również reprezentować możliwie wszystkie środowiska związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, a równocześnie zapewnić współpracę z najważniejszymi instytucjami i środowiskami z tego obszaru. W tym celu w skład Rady Ochrony Zabytków wejdą trzy grupy podmiotów. Pierwszą grupę będą stanowiły osoby reprezentujące najważniejsze instytucje związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami wchodzące w skład Rady Ochrony Zabytków z urzędu, a zatem osoba wskazana przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, Prezes ICOMOS lub osoba przez niego wskazana, Prezes Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków lub osoba przez niego wskazana, Przedstawiciel Polskiego Komitetu Narodowego UNESCO, Prezes Stowarzyszenia Historyków Sztuki lub osoba przez niego wskazana. Kolejną grupą reprezentowaną w Radzie Ochrony Zabytków to przedstawiciele świata nauki, a zatem 5 osób powołanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród osób wskazanych przez rektorów szkół wyższych kształcących na kierunkach związanych z ochroną zabytków i opiece nad zabytkami (każdy spośród tych rektorów będzie mógł wskazać tylko jednego kandydata do Rady Ochrony Zabytków). Ostatnia grupa to 5 osób wskazanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród osób posiadających wykształcenie, wiedzę i doświadczenie z dziedzin: architektura i urbanistyka, krajobraz i zieleń, archeo-

logia, w tym archeologia podwodna, zabytki przemysłu i techniki, prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Taki skład ma zapewnić reprezentatywność, współpracę, a także fachowe wsparcie wiedzę i pomoc dla Generalnego Konserwatora Zabytków.

Rada Ochrony Zabytków ma działać na podstawie regulaminu nadanego przez Generalnego Konserwatora Zabytków. W posiedzeniach Rady Ochrony Zabytków bierze udział Generalny Konserwator Zabytków, a obsługę administracyjną i finansową Rady Ochrony Zabytków zapewnia urząd obsługujący Generalnego Konserwatora Zabytków. Członkom będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży.

Ponadto przy wojewódzkich konserwatorach zabytków będą funkcjonowały Wojewódzkie Rady Ochrony Zabytków, jako fakultatywne organy doradcze na zasadach dotychczasowych.

Główna Komisja Konserwatorska

1. Przy Generalnym Konserwatorze Zabytków działa Główna Komisja Konserwatorska jako organ opiniodawczy do spraw działań konserwatorskich podejmowanych przy zabytkach.
2. Główna Komisja Konserwatorska wydaje, opinie w sprawach:
 - stosowania metod, technologii i materiałów niezbędnych dla ratowania zabytków;
 - prawidłowości i zasadności planowanych oraz przeprowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz badań archeologicznych;
 - sposobu i zasad postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń dla poszczególnych zabytków.
3. Członków Głównej Komisji Konserwatorskiej w liczbie od 10 do 15 powołuje na okres 4 lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami powołuje i odwołuje Generalny Konserwator Zabytków.
4. Główna Komisja Konserwatorska działa na podstawie regulaminu nadanego, w drodze zarządzenia, GKZ (publikacja dziennik urzędowy).
5. Obsługę administracyjną i finansową Głównej Komisji Konserwatorskiej zapewnia urząd GKZ.

Kompetencje Głównej Komisji Konserwatorskiej mają pozostać te same. Założenie jest takie, aby przy Generalnym Konserwatorze Zabytków istniał organ kolegialny, który będzie służył GKZ pomocą i wiedzą fachową w zakresie spraw działań konserwatorskich przy zabytkach. W konsekwencji Główna Komisja Konserwatorska pozostanie dalej organem o charakterze opiniodawczym z bardziej skonkretyzowanymi zadaniami związanymi z wydawaniem opinii. Członkowie Komisji będą powoływani i odwoływani przez Generalnego Konserwatora Zabytków na okres 4 lat spośród specjalistów w

określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Komisja będzie działała na podstawie regulaminu nadanego przez Generalnego Konserwatora Zabytków, a obsługę administracyjną i finansową Komisji zapewni urząd Generalnego Konserwatora Zabytków.

Rzeczoznawcy Generalnego Konserwatora Zabytków

| 33

Rzeczoznawca Generalnego Konserwatora Zabytków może sporządzać opinie jako rzeczoznawca Generalnego Konserwatora Zabytków wyłącznie na rzecz organów i jednostek administracji publicznej.

Generalny Konserwator Zabytków skreśla rzeczoznawcę z listy rzeczoznawców w przypadku:

- 1) utrata praw publicznych
- 2) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe
- 3) naruszenia zakazu wydawania opinii jako rzeczoznawca GKZ na rzecz innych podmiotów niż publiczne - po skreśleniu z tej przyczyny obowiązuje o których mowa 5-letnia karencja.

W prawie ochrony zabytków będą określone przepisy dostosowujące w odniesieniu do rzeczoznawców ministra i z dniem wejścia w życie ustawy stają się rzeczoznawcami GKZ.

Jako propozycję można wskazać rozwiązanie branżowe we współpracy ze Stowarzyszeniem Konserwatorów Zabytków na wzór tego, które Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa zatwierdził w 2018. Jego Zarząd Główny wprowadził obowiązkowe podnoszenie kwalifikacji zawodowych, określając szczegółowy zakres i punktację doskonalenia zawodowego, oraz usankcjonował problem definicji i zakresu opracowań.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2019 stwierdza⁴⁹, że rzeczoznawca MKiDN ma prawo do wydawania merytorycznych ocen i opinii w sprawach związanych z ochroną zabytków na rzecz organów ochrony zabytków, organów wymiaru sprawiedliwości, prokuratury, Policji, organów administracji celnej, Straży Granicznej, organów kontroli skarbowej, Najwyższej Izby Kontroli oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

W założeniach należy odebrać prawo wykonywania opinii i ekspertyz dla ww. wnioskodawców Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa jako instytucji. Natomiast powinno się w trybie pilnym rozszerzyć

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001811/O/D20191811.pdf>

Obwieszczenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 13 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie rzeczoznawców ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie opieki nad zabytkami

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001901>

listę rzeczoznawców GKZ o osoby zatrudnione w NID i spełniające kryteria rzeczoznawców. Opinia powinna być sporządzana na rachunek bezstronnego rzeczoznawcy, a nie instytucji mającej swoje zobowiązania i podległości. Należy jasno ustalić kryteria wniosków o ekspertyzę, kierowanych np. przez WKZ do rzeczoznawców. Nie mogą one dotyczyć spraw błahych, odsyłanych przez organ czy interesariusza po to tylko, by przewlec postępowanie. Być może powinny to być np. tylko te sprawy, którymi zajmuje się Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków, Rada Ochrony Zabytków i Główna Komisja Konserwatorska.

Narodowy Instytut Dziedzictwa

Ustawa nałoży na Generalnego Konserwatora Zabytków obowiązek utworzenia nowego Instytutu [obecna nazwa – Narodowy Instytut Dziedzictwa – powinna zostać rozważona; właściwa jest zmiana, podkreślająca „nowe otwarcie”]. Instytut byłby instytucją kultury, dla której organizatorem stałby się Generalny Konserwator Zabytków, który nadałby jej nowy statut. Do tego czasu kompetencje przewidziane w statucie dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wykonywałby Generalny Konserwator Zabytków na podstawie przepisów intertemporalnych. Elementem sanacji systemu powinno być takie ukształtowanie Instytutu, by w sposób rzeczywisty, a nie deklaracyjny porządkowała i kierunkowała polityką państwa w zakresie ochrony zabytków, współpracowała merytorycznie, na partnerskich zasadach z organami ochrony zabytków (docelowo w ramach działań stałych). Co więcej istnieje uzasadniona potrzeba zasadniczej zmiany jakościowej, a także mentalnej, w postaci m.in. otwarcia na stałą, aktywną współpracę z organizacjami pozarządowymi i środowiskami naukowymi.

ZADANIA INSTYTUTU	• prorowadzenie badań nad zabytkami: baza wiedzy, baza dobrych praktyk, baza pojęciowa. Określenie ścisłych kryteriów uznania za zabytek, pomnik historii; opinie o wpisie i wykreślanu z rejestru, • monitoring zasobu – weryfikacja założeń formalnych, powrót do raportu o stanie zabytków rejestrowych z 2017, kontynuacja prac. Permanentny monitoring dóbr o szczególnej wartości (pomnik historii, UNESCO), a za tym opinie dotyczące stanu, zarządzania, spraw spornych, etc, • kondycja zabytku - prace konserwatorskie i tworzenie koncepcji ochrony obiektów, warsztaty nowych technik i technologii; identyfikowanie nowych wyzwań (środowiskowych, geopolitycznych), opinie o jakości (certyfikacja) wykonawstwa i technologii, celowości prac konserwatorskich.
OCZEKIWANE EFEKTY	• wzmocnienie potencjału organizacyjnego i merytorycznego systemu ochrony zabytków, racjonalizacja angażowania sił i środków, • budowa nowoczesnego narzędzia systemowego do realizacji (korygowania

	i formułowania) polityki państwa w ochronie zabytków, • odtworzenie systemu bieżącej współpracy na poziomie regionalnym z samorządami, wpływ na prowadzoną przez nie politykę wobec zabytków, • w ramach systemu edukacji szkolnej i zawodowej współpraca patronacka Instytutu z wybranymi placówkami. Instytut pełniłby rolę patrona, klas branżowych, udzielałby dofinansowania szkołom na organizację nauki w tym zakresie, zawierając stosowne porozumienia. Instytut udzielałby dofinansowania na organizację nauki w kresie, zawierając stosowne porozumienia, • formułowanie kierunków i koncepcji edukacji o dziedzictwie, wsparcie doskonalenia umiejętności specjalistów (warsztaty), tworzenie powszechnie dostępnej bazy źródeł i podstaw programowych dla edukatorów, • rozwój dyskusji doktrynalno-konserwatorskiej – konferencje, czasopisma, serie wydawnicze Instytutu i serwisy internetowe – poziom ekspercki, poziom popularny (poradniki), poziom informacyjny (okolicznościowe), • organizacja tematycznych konferencji zakończonych sformułowaniem zapisów wytycznych stanowiących podstawę wydawanych przez DOZ zaleceń konserwatorskich, • budowanie platform współpracy z NGO i instytucjami obecnymi w ochronie – sieciowanie działań i efektów.
--	---

Pozwolenia

Istotą zmian w zakresie pozwoleń jest usprawnienie procedury i pozostawienie większej decyzyjności właścicielom i posiadaczom zabytków, szczególnie w przypadkach mniejszej wagi, tak aby zapewnić efektywność sprawowanej przez nich opieki nad zabytkami. W tym zakresie postuluje się wprowadzenie instytucji zgłoszenia z prawem wniesienia sprzeciwu właściwego organu administracji konserwatorskiej.

W zakresie pozwoleń na roboty budowlane, prace konserwatorskie itp. oraz inne działania przy zabytkach proponuje się następujące założenia. W sprawach mniejszej wagi występowałaby instytucja zgłoszenia z możliwością wniesienia sprzeciwu. W tym kontekście organ ochrony zabytków posiadałby uprawnienie do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia. Rozwiązanie analogiczne występuje już w prawie budowlanym, przy czym koniecznym jest określenie szczegółowego zakresu działań przy zabytkach, które mogłyby być realizowane na zgłoszenie, a nie jak w dotychczasowych projektach. Ponadto postuluje się rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do składania informacji, zgłoszeń i wniosków o wydanie pozwolenia na:

- a) organy wydające decyzje administracyjne relewantne z perspektywy ochrony zabytków,
- b) podmioty zarządzające w ramach ustawowych obowiązków mieniem o nieuregulowanym stanie prawnym

- c) organy administracji publicznej zobowiązane do wykonania prac w ramach wykonania zastępczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- d) innych przypadkach, gdy realizacja prac stanowi wykonanie ustawowych obowiązków organu/ podmiotu.

Ponadto postuluje się wprowadzenie możliwości przeniesienia pozwolenia na inny podmiot. W założeniu decyzja o pozwoleniu ma wygasać, jeżeli prace nie zostały rozpoczęte przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub prace zostały przerwane na czas dłuższy niż 3 lata.

W przypadku prowadzenia prac bez pozwolenia (zgłoszenia) lub w sposób niezgodny z warunkami w nich określonymi obok istniejących rozwiązań przewidzianych w art. 43-45 i 48 u.o.z.o.z. należy wprowadzić możliwość odstąpienia od wydania nakazu w przypadku prowadzenia lub przeprowadzenia prac bez wymaganego zgłoszenia czy pozwolenia lub informacji. Obecnie takie decyzje są wydawane, choć bez podstawy prawnej.

Przepisy dotyczące cofnięcia i uchylenie pozwolenia na działania przy zabytkach (art. 47 i 47a u.o.z.o.z.) winny być, co do zasady pozostawione w obecnym kształcie jednakże winny być doprecyzowane, gdyż w zakresie przepisów postępowania ich interpretacja jest przedmiotem dyskusji.

Poszukiwania zabytków lub przedmiotów o cechach zabytków

W przestrzeni ochrony zabytków problematyczną kwestią jest prowadzenie przez podmioty profesjonalne lub amatorskie poszukiwania zabytków lub przedmiotów o cechach zabytkowych. W tym zakresie często występują znaczące problemy w praktyce. Z tego względu, aby z jednej strony zapewnić ochronę zabytków, a z drugiej zwiększyć sprawność działania w tym zakresie postuluje się wprowadzenie zgłoszenia z prawem sprzeciwu. Będzie to kompetencja wojewódzkiego konserwatora zabytków. W przypadku zabytków będzie wypłacany ekwiwalent pieniężny, jeśli wojewódzki konserwator zabytków zdecyduje o ich przejęciu na Skarb Państwa, natomiast równocześnie będzie istniało prawo do zatrzymania (z jednoczesnym nabyciem prawa własności) przez znalazcę przedmiotów, co do których wojewódzki konserwator zabytków stwierdzi, iż nie są one zabytkami archeologicznymi lub ich wartość „zabytkowa” nie uzasadnia przekazania ich muzeum.

Wywóz zabytku

- dostosowanie przepisów polskich do unijnych w zakresie wartości fiskalnej zabytków wymagających pozwolenia na wywóz zabytku za granicę
- przekazie kompetencji do prowadzenia postępowań w sprawie wywozu zabytków za granicę dyrektorom muzeów publicznych, których organizatorem lub współorganizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego
- wykup przy wydaniu pozwolenia zakazującego stały wywóz zabytku za granicę
- zgłoszenie przy powrocie do kraju po terminie ważności pozwolenia

| 37

Zasadnicze zmiany w przepisach dotyczących wywozu zabytków za granicę dotyczą: dostosowania przepisów polskich do unijnych w zakresie wartości fiskalnej zabytków wymagających pozwolenia na wywóz zabytku, przekazania kompetencji do prowadzenia postępowań w sprawie wywozu zabytków za granicę dyrektorom muzeów publicznych, których organizatorem lub współorganizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oraz stworzenia instytucji wykupu przy wywozie.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a w szczególności art. 51 u.o.z.z. należy uspójnić z przepisami Rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury⁵⁰ w zakresie wartości pieniężnej zabytków. Należy zauważyć, że załącznik nr 1 Rozporządzenia 116/2009 nie tylko definiuje zabytki inaczej niż prawo polskie, ale również ustanawia własną grupę zabytków wymagających pozwolenia na ich wywóz poza obszar celny UE. Ponadto wymienione w Rozporządzeniu 116/2009 dobra kultury wymagające uzyskania uprzedniego pozwolenia mają znacznie wyższą wartość wyrażoną w pieniądzu, niż zabytki określone przepisami prawa polskiego. Zauważmy, iż Rozporządzenie 116/2009 podaje pieniężne wartości zabytków w euro oraz ustanawia szczególny przelicznik euro na waluty Państw Członkowskich UE nienależące do strefy euro⁵¹. W praktyce polskich organów ochrony zabytków

⁵⁰ Dz. Urz. UE L39/1 z 10.2.2009; dalej: „Rozporządzenia 116/2009”.

⁵¹ W części B Załącznika I do Rozporządzenia 116/2009 czytamy: „W przypadku państw członkowskich, w których euro nie jest obowiązującą walutą, wyrażone w euro wartości określone w załączniku I zostaną wyrażone w walutach krajowych po przeliczeniu na podstawie kursu wymiany z dnia 31 grudnia 2001 r. opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Od dnia 31 grudnia 2001 r. równowartość wyrażona w walutach krajowych będzie co dwa lata poddawana korekcie. Obliczenie równowartości będzie dokonywane na podstawie wyrażonej w euro średniej dziennej wartości tych walut z okresu ostatnich 24 miesięcy do ostatniego dnia sierpnia poprzedzającego korektę, która wchodzi w życie z dniem 31 grudnia. Na wniosek Komisji, Komitet Doradczy ds. Dóbr Kultury będzie dokonywał korekty sposobu obliczenia, z reguły po upływie dwóch lat od pierwszego zastosowania sposobu obliczania. Przy każdej korekcie wartości wyrażone w euro, jak również ich równowartości w walucie krajowej będą okresowo publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w pierwszych dniach listopada poprzedzającego datę wejścia w życie korekty”.

przepis ten wzbudzał problemy praktyczne, dlatego należy przyjąć progi kwotowe wynikające z Rozporządzenia 116/2009.

Ponadto należy scedować prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wywozu zabytków za granice na muzea publiczne, dla których organizatorem lub współorganizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przyjęcie takiego rozwiązania odciąży wojewódzkich konserwatorów zabytków a jednocześnie gwarantować będzie rzetelność i merytoryczną ocenę wartości zabytku będącego przedmiotem wniosku o wywóz, w szczególności stały wywóz zabytku za granicę.

Decyzje w sprawie stałego wywozu zabytku wydawałby Generalny Konserwator Zabytków, a w przypadku czasowego wywozu zabytku za granicę dyrektor muzeum publicznego. Odwołania od decyzji w sprawie odmowy wydania zgody na czasowy wywóz zabytku za granicę rozpatrywałby Generalny Konserwator Zabytków, któremu przysługiwałoby również prawo do cofnięcia pozwolenia na czasowy wywóz zabytku.

W przypadku, gdy zgromadzony w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę materiał dowodowy wskazywałby, że zabytek posiada szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego, wówczas Generalny Konserwator Zabytków mógłby wydać postanowienie o przystąpieniu do wykupu zabytku od jego właściciela. Wówczas Generalny Konserwator Zabytków informowałby państwowe oraz samorządowe instytucje kultury, Bibliotekę Narodową, archiwa państwowe i Zakład Narodowy imienia Ossolińskich o możliwości złożenia właścicielowi zabytku oferty wykupu zabytku za pośrednictwem jego pośrednictwem, niemniej zaproponowana przez instytucje kultury ocena nie może być niższa od wartości rynkowej zabytku. Właścicielowi zabytku przysługiwałoby prawo odmowy sprzedaży zabytku, niemniej jednak nie mógłby on wywieźć do na stałe za granicę.

Wywłaszczenie Zabytku

- zmiana przesłanek wywłaszczenia

De lege lata wojewódzcy konserwatorzy zabytków unikają stosowania karnych wywłaszczeń, gdyż nie wiedzą jak poprawnie posługiwać się przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵². Ustawa ta jest stosowana epizodycznie głównie w zakresie odszkodowa-

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; dalej: „u.g.n.”.

nia za wywłaszczenie (art. 128 i nast. u.g.n. w zw. z art. 50 ust. 4 u.o.z.z.)⁵³ oraz nadania decyzji o czasowym zajęciu zabytku nieruchomego rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 16 ust. 2 u.g.n.)⁵⁴. Starosta udziela zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości (art. 126 ust. 1 u.g.n.), gdy zaistnieje nagła potrzeba zapobieżenia okolicznościom uniemożliwiającym złożenie wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości sprawia, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma obowiązek udostępnienia jej w celu zapobieżenia tym okolicznościom (art. 126 ust. 5 u.g.n.). W efekcie odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami jest źródłem konfliktów między starostami a wojewódzkimi konserwatorami zabytków, dlatego że nie uwzględnia ono specyfiki celu wywłaszczenia oraz ograniczonych informacji jakie o zabytku posiada konserwator wojewódzki.

Należy zatem przyjąć, że wywłaszczenie zabytku powinno być dokonywane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem, że środki na dokonanie wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa powinny pochodzić z Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Ponadto należy dokonać zmian przesłanek wywłaszczenia poprzez wskazanie jako przesłanki zagrożenia podmiotowego. Wywłaszczenie powinno być elementem zabezpieczenia zabytku w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji w zakresie egzekucji obowiązku wykonania prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku nałożonego decyzją organu ochrony zabytków. Jednocześnie w takim przypadku należy wyłączyć przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁵ w zakresie przepisów dotyczących wykonania zastępczego. Co więcej wywłaszczenie mogłoby zostać przeprowadzone w przypadku, gdy grzywna celem przymuszenia byłaby nieskuteczna lub egzekucja z innych przyczyn byłaby nieskuteczna.

Administracyjne kary pieniężne

Kary administracyjne pieniężne jako podstawowy instrument piętnowania zachowań negatywnych.

⁵³ S. Pawłowski, *Wybrane aspekty procesu wywłaszczania nieruchomości* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV. Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. nauk. D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 174–188.

⁵⁴ M. Drela, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa – Gdańsk 2014, s. 369.

⁵⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Sankcje administracyjno-karne umieszczone są na styku prawa administracyjnego oraz karnego, gdyż z jednej strony przynależą one do gałęzi prawa administracyjnego i są wymierzone przez organy administracji publicznej, jednak ich charakter tkwi u podstaw w prawie karnym i systemie represyjno-prewencyjnym. Sankcje administracyjno-karne są rozsiane po licznych administracyjno-prawnych ustawach materialnoprawnych, jednak pewne ujednolicenie nastąpiło w wyniku wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁶ w 2017 r. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁵⁷ zasad ogólnych kar administracyjnych w nowym dziale – IVa zatytułowanym „Administracyjne kary pieniężne”. W tym miejscu należy zaznaczyć, że nowe prawo ochrony zabytków powinno regulować wyłącznie za jakie czyny, komu oraz w jakiej wysokości nakładana jest administracyjna kara pieniężna, traktując w pozostałym zakresie dział IVa k.p.a. jako zasady ogólne i normy podstawowe w tym zakresie stosowane bezpośrednio. Administracyjną karę pieniężną należy traktować jako sankcję administracyjną, która jest nakładana w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej w ramach stosunku administracyjnoprawnego, który łączy organ administracji publicznej z podmiotem administrowanym⁵⁸. Administracyjne kary pieniężne mają spowodować dotkliwe, ujemne skutki dla podmiotu administrowanego, który nie stosuje się do określonych norm prawnych lub też aktów konkretyzujących te normy prawne jako akty stosowania prawa⁵⁹. Kary administracyjne są nakładane „za przeszłe bezprawne zachowania polegające na działaniu bez wymaganego pozwolenia lub zezwolenia albo za przekroczenie jego warunków bądź za naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa publicznego, co stanowi czyn niezgodny z prawem, określany mianem deliktu administracyjnego”⁶⁰. Kluczowy zatem jest cel nałożenia kary administracyjnej, którym nie jest realizacja obowiązku, lecz konsekwencja naruszenia tych obowiązków, które są określone na poziomie norm prawnych lub też aktów ich konkretyzujących i stosujących⁶¹.

Administracyjna kara pieniężna jest nakładana przy zastosowaniu przepisów postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego⁶². Postępowanie w sprawie deliktu administracyjnego jest od-

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2022, poz. 1301.

⁵⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.

⁵⁸ T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 76.

⁵⁹ T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 76. Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

⁶⁰ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 77; por. L. Staniszevska, *Materiałne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 29-30.

⁶¹ T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 77.

⁶² Ibidem, s. 77.

mienne w stosunku do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, gdyż jego przedmiotem jest nie konkretyzacja normy prawa administracyjnego materialnego tylko etap „realizacji (niewłaściwej realizacji) norm tego prawa”⁶³. Należy również wskazać, że odpowiedzialność na gruncie administracyjnych kar pieniężnych adresowana jest do osób fizycznych, prawnych oraz tzw. ułomnych osób prawnych i co ważne nie jest związana z pojęciem winy, gdyż wynika ona z obiektywnego naruszenia normy sankcjonowanej. Podstawą tej odpowiedzialności jest przesłanka bezprawności. W tym miejscu warto wskazać za zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że „Odpowiedzialność obiektywna jest kategorią, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego ale także na gruncie prawa administracyjnego (zwłaszcza prawa ochrony środowiska w związku ze stosowaniem kar pieniężnych)”⁶⁴. Następnie Trybunał Konstytucyjny wyraża stanowisko, że „Zastosowanie normy administracyjnego prawa materialnego skutkuje nałożeniem na indywidualną osobę konkretnego obowiązku. Jak słusznie wywiódł autor glosy do powołanego wyroku NSA, nałożenie obowiązku wykonania konkretnych czynności w decyzji administracyjnej nie może być traktowane jako kara, a w konsekwencji jako represja. W przeciwnym razie prowadziłoby to do wniosku, że wszelkie nakazy wydawane w drodze decyzji administracyjnej stanowią represję w stosunku do adresata nakazu”⁶⁵. W konsekwencji kara administracyjna nie pełni funkcji odpłaty za czyn, ale ma gwarantować stosowanie i przestrzeganie przepisów prawa administracyjnego⁶⁶.

Założeniem ustawodawcy wprowadzającym administracyjne kary pieniężne na grunt prawa ochrony zabytków była szybsza i skuteczniejsza reakcja na naruszenia przepisów prawa ochrony zabytków, czego elementem miała być wysokość kar administracyjnych⁶⁷.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w przypadkach mniejszej wagi celem zapewnienia skuteczności i efektywności stosowania prawa ochrony zabytków konieczne jest utrzymanie administracyjnych kar pieniężnych w przypadkach mniejszej wagi, tam gdzie czyny nie są penalizowane na gruncie przepisów karnych. W konsekwencji postulowane zmiany doprowadzą do rozdzielenia czynów, a które przewidziane są administracyjne kary pieniężne oraz kary określone przez przepisy karne. Równocześnie wskazać należy, że administracyjna kara pieniężna musi mieć charakter dolegliwy,

⁶³ Ibidem, s. 80.

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50. Zob. również: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 1983 r., sygn. akt I SA 151/83; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1986 r., sygn. akt IV SA 704/86; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1982 r., sygn. akt SA 74/82; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 1982 r., sygn. akt I SA 579/82.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15.

⁶⁶ A. Porwich, *Administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów w zakresie opieki nad zabytkami – postępowanie czy regres w prawnej ochronie zabytków?* [w:] M. Różański, A. Dzikowski (red.), *Troska o zachowanie dóbr kultury*, Olsztyn 2018, s. 137.

⁶⁷ Ibidem, s. 141.

a zatem musi zależeć od sytuacji materialnej podmiotu naruszającego prawo ochrony zabytków, musi mieć charakter nieuchronny, a także zależeć od wagi działania lub zaniechania zarzucanego przez organ administracji publicznej⁶⁸. Z tego też względu postulowane jest wprowadzenie za prowadzenie lub wykonanie prac bez pozwolenia lub zgłoszenia lub w sposób niezgodny z warunkami określonymi w pozwoleniu lub odbiegających od zakresu lub przedmiotu zgłoszenia kary administracyjnej nakładanej w granicach widełek np. od 3 – 50 % wartości inwestycji, którą szacowałby rzeczoznawca powołany przez organ prowadzący postępowanie w sprawie prowadzenia prac bez pozwolenia lub w sposób niezgodny z warunkami pozwolenia (zgłoszenia).

Wprowadzenie tej zmiany jest kluczowe, gdyż obecne nakładanie kar administracyjnych w tym zakresie jest znacząco nieefektywne, gdyż inwestorom coraz częściej opłaca się wpisać w koszty inwestycji zapłacenie administracyjnej kary pieniężnej niż postępowanie zgodnie z przepisami prawa ochrony zabytków, natomiast w przypadku gdyby karą była zapłata równowartości odpowiadającej np. 50% wartości inwestycji, to bardziej opłacałoby się inwestorom postępowanie zgodnie z prawem. Nadto szereg działań nie podlega w istocie żadnym sankcjom, a całkowicie niezrozumiałym jest brak jakichkolwiek sankcji za nielegalne reklamy. Pozostałe czyny wymienione obecnie w art. 109c – 119a u.o.z.o.z. również podpadałyby pod odpowiedzialność administracyjną, z zastrzeżeniem, że w przypadku umieszczenia na zabytku wpisanym do rejestru: urządzenia technicznego, tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lub napisu – kara administracyjna stanowiłaby iloczyn powierzchni reklamy napisu itd. i stawki (np. 10 % minimalnego wynagrodzenia) i byłaby naliczana za każdy dzień nielegalnego umieszczenia. Nadto kara, w tym za nielegalną reklamę, byłaby nakładana po uprzednim wezwaniu do zaprzestania nielegalnego działania (o ile byłoby to obiektywnie możliwe). Kara nakładana byłaby na podmiot, który reklamę umieścił lub zlecił jej umieszczenie.

Administracyjne kary pieniężne będą nakładane przez organy administracji konserwatorskiej prowadzące dane postępowanie, co zapewni fachowość podejmowanych decyzji. Ponadto organy działające w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zapewnią szybkość i merytoryczną poprawność podejmowanych decyzji, co przyczyni się do usprawnienia procesu reakcji organów administracji publicznej na naruszenia przepisów prawa ochrony zabytków. Będzie również wówczas możliwa sprawniejsza egzekucja nakładanych administracyjnych kar pieniężnych, będących przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji⁶⁹.

⁶⁸ A. Kozień, *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, Kraków 2023, s. 308-309.

⁶⁹ Ź. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019.

Przestępstwa przeciw zabytkom

- niszczenie lub uszkodzenie zabytku,
- nielegalne wprowadzenie na obszar Rzeczypospolitej Polski dóbr kultury pochodzących z państw niebędących członkami UE
- nielegalny wywóz zabytku za granicę
- podrobienie lub przerobienie zabytku
- zbycie falsyfikatu

| 43

Rozdzielenie czynów na te o mniejszej wadze, ale również wymagające sprawnej reakcji i w tym przypadku stosowanie administracyjnych kar pieniężnych oraz czyny o większej wadze, które równocześnie nie wymagają co do zasady natychmiastowej reakcji i w tym przypadku przypisanie tym czynom odpowiedzialności karnej.

W kategorii przestępstw i przepisów karnych projektowanego prawa ochrony zabytków pozostaną następujące typy czynów zabronionych jak: niszczenie lub uszkodzenie zabytku, nielegalne wprowadzenie na obszar RP dóbr kultury pochodzących z państw niebędących członkami UE, nielegalny wywóz zabytku za granicę, podrobienie lub przerobienie zabytku, a także zbycie falsyfikatu. Pozostaną one w obecnym brzmieniu ustawowym. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że do zabytków w pewnym zakresie będą miały zastosowanie przepisy art. 288 § 1 k.k., art. 294 k.k., a szczególnie jego § 2 dotyczący dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury, jak również art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń⁷¹.

⁷⁰ E. Kowalska, *Zbieg przepisów art. 108-109b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z innymi przepisami typizującymi przestępstwa i wykroczenia* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, K. Zeidler (red.), Warszawa, Gdańsk 2014.

⁷¹ B. Gadecki, *Kontrowersje wokół odpowiedzialności za zniszczenie lub uszkodzenie dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 19-31.

Proponowany układ treści zawartych w akcie normatywnym

- Przepisy ogólne
- Organizacja służby ochrony zabytków
- Formy ochrony zabytków i zarządzania zabytkami
- Utrzymanie zabytków
- Nadzór konserwatorski nad zabytkami
- Finansowanie opieki nad zabytkami
- Wywóz zabytków za granicę
- Przepisy karnoadministracyjne
- Przepisy karne
- Przepisy końcowe

Wnioski

Nowe prawo ochrony zabytków ma doprowadzić do decentralizacji administracji zajmującej się ochroną zabytków, w szczególności poprzez powierzenie zadań związanych z ochroną zabytków o znaczeniu lokalnym jednostkom samorządu terytorialnego. Efektywny system strukturalno-organizacyjny z wyraźnym wskazaniem kompetencji i zadań poszczególnych szczebli organów ochrony konserwatorskiej jest kluczowy dla zapewnienia skutecznej ochrony zabytków, a decentralizacja pozwoli na odciążenie organów na poziomie wojewódzkim i centralnym. Ponadto organy na niższych szczeblach niż wojewódzki lepiej rozumieją i znają problemy lokalne w zakresie ochrony zabytków. Niezależnie od decentralizacji określona kategoria najcenniejszych zabytków będzie pod ochroną sprawowaną przez wyższe szczeble administracji konserwatorskiej. Kluczowym elementem reformy jest również utworzenie organu centralnego w postaci Generalnego Konserwatora Zabytków, co ma zapewnić sprawność strukturalną podejmowanych działań i czynności, a także niezależność w kwestiach o charakterze specjalistycznym i fachowym.

Biorąc powyższe założenia pod uwagę nowe prawo ochrony zabytków ma wyeliminować albo zmodyfikować regulacje przewidziane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które nie były stosowane w praktyce lub też, których stosowanie napotykało trudności zarówno w zakresie wykładni norm prawnych, jak faktycznego stosowania lub też naruszało przepisy konstytucyjne. W tym zakresie należy w sposób szczególny wskazać zmiany w zakresie form ochrony zabytków i wprowadzenie form zarządzania zabytkami. Kluczową zmianą jest również modyfikacja odnosząca się do gminnej ewidencji zabytków, a także wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Znaczące zmiany będą dotyczyły administracyjnych kar pieniężnych, a także przepisów karnych na gruncie prawa ochrony zabytków, które mają doprowadzić do zwiększenia efektywności ochrony zabytków, a także zapobiec „podwójnemu karaniu”. Nowa ustawa ma m.in. doprowadzić do współpracy pomiędzy organami ochrony zabytków a właścicielami lub posiadaczami zabytków. W tym zakresie ważnym elementem będzie uproszczenie procedur w zakresie wydawania zgody na działanie przy zabytkach w ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Równocześnie nowe prawo ochrony zabytków doprowadzi do wzmocnienia pozycji służb konserwatorskich, w szczególności Generalnego Konserwatora Zabytków, jak również zmniejszenie obciążenia zadaniami służb konserwatorskich wszystkich szczebli.

Wskazać również należy, iż w zakresie w jakim obecne przepisy ustawy o ochronie zabytków zawierają efektywne instytucje prawne pozostaną one nadal, ale równocześnie biorąc pod uwagę powyższe założenia projektowane prawo ochrony zabytków będzie nowe, gdyż same cele nowej ustawy są odmienne od obecnie obowiązującej. Ideą utworzenia nowej ustawy jest zwiększenie efektywności ochrony i opieki nad zabytkami, a także usprawnienie działania organów administracji konserwatorskiej i procedur w zakresie prawa ochrony zabytków.

