

MARCIN SABACIŃSKI

Narodowy Instytut Dziedzictwa w Warszawie

KILKA UWAG O REALIZACJI PRZEPISÓW OCHRONY ZABYTKÓW. PROBLEMY PRAKTYCZNE

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami — od momentu wejścia w życie na jesieni 2003 roku — kilkakrotnie ulegała zmianom, a część aktów wykonawczych wydanych na podstawie zawartych w niej delegacji została w przeciągu lat zaktualizowana. Jednak ewolucja przepisów ochrony zabytków, polegająca na dostosowaniu ich do zmieniającej się rzeczywistości, nie do końca osiągnęła zamierzony skutek. Próby wprowadzenia w życie niektórych zapisów ustawodawcy prowadzą do sytuacji, w których skuteczna ochrona zabytków okazała się bardzo trudna w realizacji. Ilustrację sygnalizowanych problemów stanowią niektóre przepisy dotyczące zarówno obiektów wpisanych do ewidencji zabytków, jak i samych zasad ewidencji zabytków. Prawne formy ochrony zabytków wymienione zostały enumeratywnie w art. 7 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak ewidencja zabytków nie znalazła się w żadnym punkcie tej listy. Skutkiem tego była obiegowa opinia funkcjonująca w części środowisk zajmujących się profesjonalnie zabytkami, iż umieszczenie obiektu w wojewódzkiej¹ ewidencji zabytków nie chroni go w żaden sposób, czyli nie

¹ Ewidencja zabytków funkcjonuje w postaci trzech pokrywających się zasobów danych: krajowego, wojewódzkich oraz gminnych. W chwili obecnej najbardziej wiarygodnym zbiorem informacji jest ewidencja wojewódzka, prowadzona przez każdego wojewódzkiego konserwatora zabytków dla obszaru mu podległego. Zamysłem ustawodawcy było przeniesienie obowiązku ewidencjonowania zasobu zabytkowego na poziom gmin, jednak pomimo wymogu prawnego (zapisanego w art. 143 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) większość samorządów wciąż jeszcze nie założyła gminnych ewidencji zabytków. Gminna ewidencja zabytków prowadzona jest w postaci zbiorów kart adresowych zabytków, zawierających o wiele mniej informacji niż karty ewidencji zabytków. Wadą ewidencji krajowej, będącej w założeniu kopią wszystkich ewidencji wojewódzkich (na których podstawie tworzy się również ewidencje gminne), jest jej niekompletność. Doświadczenie zawodowe autora wskazuje, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków przekazują dokumentację do krajowej ewidencji zabytków z dużym opóźnieniem. W związku z tym najlepszym i najpełniejszym źródłem informacji o zasobie zabytkowym kraju pozostają archiwa wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Dlatego też w treści artykułu określenie „ewidencja zabytków” tożsa-

pociąga za sobą wymiernych skutków prawnych. Oczywiście jest to przeświadczenie błędne.

Ewidencja zabytków stanowi uporządkowany zbiór opracowań, utworzony według jednolitych wzorów i udostępniający podstawowe informacje o obiekcie zabytkowym². Istnieją różne wzory kart ewidencyjnych dla zabytków ruchomych, zabytków nieruchomych i dla nieruchomych zabytków archeologicznych (stanowisk archeologicznych). Odrębny wzór obowiązuje dla zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, a gminna ewidencja zabytków prowadzona jest w formie kart adresowych, również posiadających właściwy sobie formularz³. Karty ewidencyjne⁴ skonstruowane są tak, aby umożliwić właściwą lokalizację i identyfikację obiektu w przestrzeni, umożliwić określenie jego stanu zachowania, prześledzenie historii prac naukowych i konserwatorskich, a także określenie jego cech zabytkowych. Wbrew pozorom to właśnie informacje zawarte w dokumentacji ewidencji zabytków, a nie sentencja decyzji o wpisie do rejestru zabytków pozwalają na rzetelne uzasadnienie wartości zabytkowej obiektu⁵. Trudno jest więc przecenić znaczenie ewidencji zabytków. Obecnie krajowa ewidencja zabytków nieruchomych zawiera około 350 000 obiektów, natomiast ewidencja nieruchomych zabytków archeologicznych — prawie 500 000 obiektów⁶.

Jak zatem wyglądają skutki prawne włączenia obiektu do ewidencji zabytków? Przede wszystkim wciągnięcie obiektu do ewidencji zabytków jest niebudzącym wątpliwości potwierdzeniem, że stanowi on zabytek w rozumieniu Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czyli dotyczą go wszystkie jej przepisy, włączając przepisy karne, a zwłaszcza art. 108 penalizujący fizyczne naruszenie zabytku⁷. Wpis do ewidencji zabytków może być podstawą do kolej-

me będzie z ewidencją wojewódzką, tak jakby prowadzenie jej należało jedynie do wojewódzkich konserwatorów zabytków. To uproszczenie najbardziej odpowiada stanowi faktycznemu.

² M. Różiewicz, *Ewidencja zabytków architektury i budownictwa*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 13.

³ Wzory tych wszystkich dokumentów zawiera Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 26 maja 2011 roku w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2011 roku Nr 113, poz. 661).

⁴ Z wyłączeniem Karty Gminnej Ewidencji Zabytków, czyli karty adresowej, która jest formą uproszczoną, zgodnie z nazwą.

⁵ Decyzje o wpisie zabytku do rejestru zabytków nie mają swojego urzędowego wzoru, który wymagałby uzasadnienia jego wartości zabytkowej w sposób zgodny z kanonami naukowymi. Dokumentacja ewidencyjna taki walor posiada.

⁶ Dla porównania, w rejestrze zabytków nieruchomych znajduje się 64 000 obiektów, a w rejestrze zabytków archeologicznych ponad 7000 stanowisk archeologicznych.

⁷ Stwierdzenie to wydaje się oczywiste, jednak intuicyjne rozstrzygnięcie, czy przedmiot bądź nieruchomości posiada wartość historyczną, artystyczną lub naukową w stopniu wystarczającym dla spełnienia niezawierającej cesury czasowej definicji legalnej zabytku, bywa problematyczne. Osoba, która ma uprawnienia do bezdyskusyjnego stwierdzenia, czy obiekt stanowi zabytek, jest

nych działań mających na celu prawną ochronę substancji zabytkowej, jak: wpis do rejestru zabytków, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w innych decyzjach dotyczących inwestycji wymienionych w art. 7 ust. 4 ustawy⁸, co może mieć swoje wymierne skutki w postaci ograniczeń, nakazów i zakazów obowiązujących na obszarze chronionym. Oprócz tego pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków wymaga uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków⁹, a zmiana sposobu użytkowania terenu (w tym prace ziemne i roboty budowlane), na którym znajdują się zabytki archeologiczne, powoduje obowiązek zorganizowania i sfinansowania niezbędnych badań archeologicznych¹⁰.

Niezależnie od innych obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami¹¹, bezpośrednio na właścicielu lub posiadaczu zabytku znajdującego się w woje-

wojewódzki konserwator zabytków, a potwierdzeniem tego faktu jest między innymi umieszczenie w wojewódzkiej ewidencji zabytku.

Definicja zawarta w art. 3 ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami brzmi: „zabytek — nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

⁸ Art. 7 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„Formami ochrony zabytków są:

1) [...]

2) [...]

3) [...]

4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego”.

⁹ Art. 39 ust. 3 Ustawy — Prawo budowlane:

„W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”.

¹⁰ Art. 31 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

¹¹ „art. 31 ust. 1 (utracił moc).

1a. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo

2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego

— jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Art. 5. Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków:

wódzkiej ewidencji zabytków ciąży powinność powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w określonym terminie o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu, kradzieży zabytku, zagrożeniu dla zabytku, zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego oraz zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku¹². Niedopełnienie obowiązku stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny. Elementem kary może być również nawiązka do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami¹³.

Oprócz ogólnej niezajomości prawa podstawowym problemem praktycznym przy realizacji przedstawionych przepisów jest nieświadomość osób zobowiązanych do ich przestrzegania. Większość właścicieli lub użytkowników obiektów ujętych w ewidencji zabytków po prostu nie wie o tym. Proces tworzenia ewidencji zabytków przebiega w formie właściwej ustaleniom naukowym i nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Oznacza to, że nie ustala się stron, więc

1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury”.

¹² Art. 28. Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„Niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5, właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o:

- 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
- 2) zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
- 3) zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
- 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości”.

¹³ Art. 113. Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„1. Kto będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru lub innego zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków nie powiadomi wojewódzkiego konserwatora zabytków o:

- 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
- 2) zagrożeniu dla zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
- 3) zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
- 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości

— podlega karze grzywny.

2. W razie popełnienia wykroczenia określonego w ust. 1 można orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami”.

także nie powiadamia się właścicieli oraz użytkowników nieruchomości o podjętych działaniach¹⁴. Nie ma również podstaw prawnych do ujawnienia wpisu do ewidencji w księdze wieczystej ani w katastrze nieruchomości. Wprawdzie założenie karty ewidencyjnej w części przypadków powoduje bezpośrednie ustalenia z właścicielem lub użytkownikiem nieruchomości, jednak nie zmienia to istoty problemu¹⁵. W sytuacji zmiany własności nieruchomości bądź dzierżawy nieruchomości, które mają miejsce już po jej zewidencjonowaniu jako zabytek, informacja o tym fakcie zazwyczaj ginie. Bywa, że ujawniana zostaje dopiero w czasie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bądź przy wydawaniu pozwolenia na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy¹⁶, zaskakując właściciela. W jednostkach samorządowych, które nie założyły jeszcze gminnej ewidencji zabytków, ani nie posiadają miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzje „inwestycyjne” mimo wszystko mogą nie uwzględniać ustaleń związanych z obowiązkiem ochrony dziedzictwa. W sytuacji, gdy większość kraju wciąż nie posiada miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ani gminnych ewidencji zabytków, brak informacji o zasobie zabytkowym skierowanej do osób, które bezpośrednio go użytkują i mają wobec niego ustawowe obowiązki, znacząco wpływa na stan ochrony dziedzictwa kulturowego. Powoduje również, że niektóre istotne przepisy Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz Ustawy — Prawo budowlane stają się martwymi zapisami.

Kolejny problem dotyczący ewidencjonowania zabytków stanowią niektóre fragmenty Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 26 maja 2011 roku w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak odrębnego wzoru karty ewidencyjnej dla zabytku podmorskiego. Co więcej, analiza zasad inwentaryzowania obiektów archeologicznych tego typu ujawnia również kilka niejasności w Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad

¹⁴ Omawiane problemy nie dotyczą zabytków ruchomych, które włączane są do wojewódzkiej ewidencji zabytków jedynie za zgodą właściciela. Można również zauważyć, że większość ograniczeń dotyczących obecności obiektu w ewidencji związana jest z użytkowaniem nieruchomości.

Art. 22 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„1. [...]

2. [...]

3. Włączenie karty ewidencyjnej zabytku ruchomego niewpisanego do rejestru do wojewódzkiej ewidencji zabytków może nastąpić za zgodą właściciela tego zabytku”.

¹⁵ Rubryki na „dane właściciela...” i „dane użytkownika nieruchomości” istnieją tylko w karcie ewidencyjnej zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków. W przypadku zabytków „rejestrowych” niezależny od ewidencji obowiązek ustalenia właściciela nieruchomości i powiadomienia go o objęciu nieruchomości ochroną prawną wynika z przepisów KPA dotyczących wydawania decyzji. Co do rubryki pod nazwą „właściciel terenu” we wzorze Karty Ewidencji Zabytku Archeologicznego, to praktyka wskazuje, że zazwyczaj pozostaje ona niewypełniona (właściciel nieustalony), z powodów wyjaśnionych w dalszej części artykułu.

¹⁶ Ewentualnie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

zabytkami. Na czym więc polega problem? Prowadzenie ewidencji zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich należy do obowiązku właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskigo¹⁷. Nie przewidziano włączenia tej dokumentacji do krajowej ani wojewódzkiej ewidencji zabytków, nie wyjaśniono też zasad współpracy urzędów morskich z gminami, w których skład wchodzi obszar morskich wód wewnętrznych Polski z wyłączeniem Zatoki Gdańskiej wraz z Zatoką Pucką. Morze terytorialne nie podlega podziałowi administracyjnemu na województwa, gminy i powiaty, co oznacza, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków nie mają uprawnień do działań związanych z ochroną zabytków na tym obszarze, jednocześnie organy administracji morskiej nie otrzymały delegacji do większości obowiązków ustalonych dla organów ochrony zabytków, między innymi uprawnienia do wpisania obiektu do rejestru zabytków i prowadzenia ksiąg rejestru. Przykładem zamieszania prawnego związanego z dziedzictwem morskim jest także brak w rozporządzeniu ministra odrębnego wzoru kart ewidencyjnych dla archeologicznych obiektów podmorskich, co powoduje konieczność korzystania z szablonu zawierającego takie rubryki jak: „gmina”, „powiat”, „województwo”, „nr działki ewidencyjnej” czy „dostępność terenu. Oczywiście są to informacje niemające sensu w kontekście otwartego morza. Na szczęście okazało się, że z niewielkimi modyfikacjami możliwe jest wykorzystanie obowiązujących wzorców dla obu typów obiektów archeologicznych bez uszczerbku dla istotnej treści karty ewidencyjnej¹⁸.

Następnym zapisem, który komplikuje realizację ewidencji zabytków, jest § 9 pkt 4 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 roku w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych¹⁹ w odniesieniu do nieruchomości zabytków archeologicznych. Proces ewidencjonowania stanowisk archeologicznych jako działanie mające na celu odkrycie, rozpoznanie i udokumentowanie zabytku archeologicznego spełnia ustawową definicję badań archeologicznych²⁰. W związku z tym do jego prze-

¹⁷ Art. 22 ust. 6 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

¹⁸ Obecnie w Centralnym Muzeum Morskim w porozumieniu z Narodowym Instytutem Dziedzictwa trwają prace nad zintegrowaną instrukcją wypełniania Karty Ewidencji Zabytku Archeologicznego dla obu typów relikwów, lądowego i podmorskiego.

¹⁹ „Do wniosku o wydanie pozwolenia na [...] prowadzenie badań archeologicznych dołącza się: dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem, albo oświadczenie wnioskodawcy o posiadaniu tego tytułu, a w przypadku gdy z wnioskiem występuje podmiot zamierzający prowadzić te działania zgodę właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie, albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił”.

²⁰ Art. 3, pkt 11 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „badania archeologiczne — działanie mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego”.

prowadzenia wymagane jest pozwolenie właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich przeprowadzenie bądź oświadczenie, że właściciel lub posiadacz takiej zgody nie udzielił. W tym miejscu należy wyjaśnić zasady ewidencjonowania stanowisk archeologicznych. Podstawą tych działań jest zlokalizowanie nieruchomego zabytku archeologicznego, czyli jego odkrycie, bądź weryfikacja istnienia w przypadku stanowisk znanych z badań archiwalnych. W związku z tym ewidencja polega na poszukiwaniach terenowych prowadzonych na znacznych obszarach. W 1978 roku opracowano metodyczny, ogólnopolski program ewidencji zabytków archeologicznych nazwany Archeologicznym Zdjęciem Polski, który do dziś został zrealizowany na około 90% powierzchni kraju. Na jego potrzeby Polskę podzielono na prostokątne obszary o powierzchni 37, 5 km² każdy, które otrzymały numerację według narzuconego schematu. Zasadą metody jest nieinwazyjne sprawdzenie terenu, metr po metrze, poprzez obserwację powierzchni ziemi i rejestrowanie obecności reliktywów archeologicznych. Uzupełnieniem prospekcji terenowej mogą być zdjęcia lotnicze bądź nieinwazyjne badania geofizyczne, jednak nie mogą one zastąpić tradycyjnej prospekcji terenowej. Obecnie zmiana tego systemu, zarzucenie go przed zakończeniem tzw. pierwszego przejścia²¹ bądź wprowadzenie mniejszych jednostek terytorialnych jest bezzasadne zarówno ze względu na efektywność wypracowanych wzorców²², jak i zwykły bilans oczekiwanych zysków i strat dla dziedzictwa kulturowego.

Problemem, który może doprowadzić do wstrzymania postępów programu krajowej ewidencji zabytków archeologicznych, jest obowiązek dołączenia do wniosku zgody na badania bądź stosownego oświadczenia, jeżeli właściciel lub posiadacz terenu jej nie udzielił. Powinność konsultowania planowanych działań terenowych z właścicielem nieruchomości nie jest nowością i ujęta była również w uchylonej wersji rozporządzenia, jednak w trochę odmiennej formie. Istotny fragment brzmiał: „chyba że tej zgody nie uzyskano”²³. Dotychczasowa praktyka przy wydawaniu pozwoleń na badania ewidencyjne prowadzone zgodnie z me-

²¹ Specyfika dziedzictwa archeologicznego wymaga cyklicznego powtarzania działań ewidencyjnych na tych samych obszarach, w celu weryfikacji stanu zachowania znanych już zabytków, jak też ze względu na zmiany warunków obserwacji spowodowane czynnikami naturalnymi oraz działalnością człowieka.

²² W 1978 roku program AZP był inicjatywą pionierską. Obecnie kilka państw europejskich wprowadziło podobne programy. Skuteczność tego rozwiązania nie budzi wątpliwości.

²³ Rozporządzenie z dnia 9 czerwca 2004 roku w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robot budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (uchylone):

„§ 3, p. 5. Jeżeli z wnioskiem o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań konserwatorskich i architektonicznych albo badań archeologicznych lub poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków występuje osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna zamierzająca prowadzić te badania lub poszukiwania, dołącza ona do wniosku zgodę właściciela lub posiadacza nieruchomości na przeprowadzenie tych badań lub poszukiwań, chyba że takiej zgody nie uzyskano”.

todyką Archeologicznego Zdjęcia Polski polegała na założeniu *a priori*, że jeżeli przy składaniu wniosku zgody nie dostarczono, oznacza to, że jej nie uzyskano. Do dokumentacji takich wniosków nigdy więc nie załączano wszystkich pozwoleń właścicieli terenu bądź rezygnowano z nich całkowicie. Dodatkowe dokumenty nie były wymagane. Oczywiście dla obu stron — zarówno dla wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak i wnioskodawców — było to, że niemożliwe jest ustalenie właścicieli nawet kilku tysięcy działek geodezyjnych mogących znajdować się na obszarze AZP (37,5 km²), nie mówiąc o wystąpieniu do nich o pisemną zgodę i uzyskaniu odpowiedzi. Nie podejmując rozważań na temat prawidłowości takiego postępowania, należy stwierdzić, że stanowiło ono regułę.

Obecnie obowiązek złożenia oświadczenia o nieudzieleniu zgody przez właściciela terenu powoduje konieczność podjęcia opisanych powyżej działań, jeżeli deklaracja taka ma nie być równoznaczna z poświadczeniem nieprawdy. Jak już wspomniano, z powodu ogromnej liczby działek geodezyjnych na standardowym obszarze badań przekracza to możliwości logistyczne większości jednostek organizacyjnych zamierzających prowadzić ewidencję i stanowi koszt niewspółmierny do nakładów przeznaczonych na same badania.

Problem ten, istniejący wszakże już wcześniej, w obecnej sytuacji stawia pod znakiem zapytania przyszłość ewidencji archeologicznych zabytków nieruchomości.

Ostatnia ilustracja tytułowego zagadnienia wyjątkowo nie będzie miała nic wspólnego z ewidencją zabytków. Wiązać się będzie ze skutecznością kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony dziedzictwa, do której uprawniony jest wojewódzki konserwator zabytków. W razie podejrzenia nieprawidłowości wspomniany organ ma prawo między innymi do wstępu na teren nieruchomości, oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków wpisanych do rejestru, a także sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją²⁴.

²⁴ Art. 38 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„1. Wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

2. [...]

3. Przy wykonywaniu kontroli wojewódzki konserwator zabytków lub osoby, o których mowa w ust. 1, są uprawnione do:

1) wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku;

2) oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków wpisanych do rejestru, a także zabytków znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego, w terminie uzgodnionym z ich właścicielem lub posiadaczem;

Jednak warunkiem dokonywania kontroli²⁵ jest obecność osoby kontrolowanej, kierownika kontrolowanej jednostki bądź osoby przez niego uprawnionej²⁶. Przy ocenie stanu zachowania zabytków wpisanych do rejestru termin kontroli musi być uzgodniony z właścicielem lub posiadaczem zabytku. Niezbędne jest zatem skuteczne powiadomienie tych osób, co w standardowej procedurze zajmuje około tygodnia²⁷, jeżeli strona nie uchyla się od obecności w trakcie kontroli i aktualnie przebywa pod adresem podanym w dokumentacji dostępnej konserwatorowi. Pełna procedura administracyjna od momentu powzięcia zamiaru o dokonaniu inspekcji do skutecznego doręczenia zaleceń pokontrolnych może trwać nawet kilkadziesiąt dni²⁸. Praktyka ostatniego roku, kiedy to doszło do głośnych przypadków świadomego niszczenia zabytków przez właścicieli — w Łodzi przy ul. Zgierskiej i w Warszawie przy ul. Szwoleżerów, wskazuje, że w takich sytuacjach najważniejszą rolę odgrywa czas. Również wtedy, gdy dochodzi do nieprawidłowości w trakcie prowadzenia prac przy zabytku czy badań archeologicznych, jak np. w sytuacji niszczenia warstw kulturowych koparką, nawet kilkudniowa zwłoka powoduje nieodwracalne straty w substancji zabytkowej.

Skuteczna ochrona dziedzictwa kulturowego zależy od wielu czynników. Jednym z najważniejszych jest spójność obowiązującego prawa z wypracowanymi przez doświadczenie standardami i umiejętność przewidzenia rzeczywistych skutków ustanawianych przepisów. Omówione w tekście problemy wskazują, że założenia ustawodawcy nie zawsze korespondują z praktyką ochrony zabytków.

3) sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją;

4) żądania ustnych lub pisemnych informacji w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego dotyczącego zakresu kontroli;

5) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli;

6) dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa budowlanego”.

²⁵ Zob. A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki, ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 59.

²⁶ Art. 38 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

„4. Czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnionej przez niego osoby, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych”.

²⁷ Standardowa procedura oznacza wysłanie listu za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. List priorytetowy trafia do adresata w ciągu dwóch–trzech dni, jednak tzw. zwrotka nie jest już przesyłką uprzywilejowaną. Praktyka wskazuje, że jej podróż do adresata trwa dłużej niż w przypadku listu zwykłego. Tydzień jest więc terminem, który można określić jako optymistyczny.

²⁸ Bardzo serdecznie dziękuję Pani Magdalenie Nowak z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi za zaznajomienie mnie z tym praktycznym problemem oraz za ujawnienie mi wykonanej w Urzędzie szacunkowej kalkulacji czasu obiegu dokumentów.

SOME COMMENTS ON THE ENFORCEMENT OF HERITAGE CONSERVATION REGULATIONS. PRACTICAL ISSUES

Summary

The article focuses on a few problematic aspects related the enforcement of the heritage conservation law, with a particular emphasis on the register of objects of historic significance. A provincial register of such objects forms the basis for a given object to be covered by statutory forms of protection, and the very inclusion of a property into the register causes specific legal effects for the owner, user or potential investors. At the same time there is no obligation to inform such individuals of the property being included in the cultural heritage register, and the existing methods for disclosing that fact are far from effective. Further paragraphs of the article elaborate on the inability to complete a national register of archaeological heritage using the existing research methodology and the issue of insufficient legal mandate for keeping the register of objects located in marine areas. Finally, the author indicates the problem of conservation control which, considering the time regime provided for by the Code of Administrative Procedure, is ineffective by nature in the cases of sudden threat to the protected objects.