

# Charakter prawny i praktyka sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami



## Janusz Sługocki

*Profesor w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego zajmujący się zagadnieniami ustrojowego prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego i europeizacją prawa polskiego.*

✉ [janusz.slugocki@usz.edu.pl](mailto:janusz.slugocki@usz.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-4018-409X>

## **Legal Nature and Practice of Drawing up Local Monuments Care Programs**

*The obligations of local government units resulting from the Act of July 23, 2003 on the protection of monuments and care for monuments include the preparation of monuments care programs, i.e. the development and adoption of regional (voivodship), district (powiat) and municipal programs for the care of monuments. Programs of local self-government units, i.e. commune and district (powiat) self-government, differ significantly from those of a regional nature, i.e. prepared by the voivodship self-government. Local care programs for monuments are undoubtedly documents useful for local communities, because they contain multilateral analyzes of local conditions for the care of monuments, as well as the protection of monuments and the protection of cultural heritage. The ambiguities of legal regulations regarding local programs for the care of monuments significantly lower the rank of resolutions of commune and powiat councils in this respect. The long years experience of local government does not eliminate existing irregularities. On the contrary, erroneous assumptions about the possibility of influencing the owners of monuments, despite the lack of authorization to take imperative actions against external units in this mode, are not corrected, and there are tendencies to excessive, unlawful extension of the subject scope of these programs.*

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, administracja publiczna, zabytki, dziedzictwo kulturowe

**Key words:** local government, public administration, historic monuments, cultural heritage, care of monuments

[https://doi.org/10.32082/fp.v0i5\(61\).359](https://doi.org/10.32082/fp.v0i5(61).359)

## 1. Wprowadzenie

Do obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup> (dalej: u.o.z.), należy sporządzanie programów opieki nad zabytkami, czyli opracowywanie i przyjmowanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów opieki nad zabytkami. Pomimo obowiązywania tych samych ogólnych wymogów i warunków sporządzania

stanowiący jednostki samorządu lokalnego ma obowiązek uchwalić lokalny program opieki nad zabytkami<sup>3</sup>. W uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego sporządzenie lokalnego programu opieki nad zabytkami uznawane jest za wypełnienie prawnego obowiązku, co odnosi się zarówno do programu powiatowego<sup>4</sup>, jak i do gminnego programu opieki nad zabytkami, który jest „wypełnieniem ustawowego obowiązku samorządu gminnego”<sup>5</sup>.



## Do obowiązków jednostek samorządu terytorialnego należy sporządzanie programów opieki nad zabytkami.

programów opieki nad zabytkami programy jednostek samorządu lokalnego, czyli samorządu gminnego i powiatowego, różnią się znacząco od programów o charakterze regionalnym, czyli przygotowywanych przez samorząd województwa<sup>2</sup>. Z tego względu w artykule skoncentrowano się tylko na jednym z typów tych programów, tj. lokalnych programach opieki nad zabytkami.

W analizie obowiązujących regulacji prawnych wykorzystano w niniejszym artykule orzecznictwo sądowe i administracyjne. Z kolei rozważania dotyczące praktyki sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami oparto o przegląd obecnie obowiązujących takich programów, publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych, oraz o szczegółowe analizy wybranych ponad stu takich programów w gminach i powiatach o zróżnicowanej wielkości i warunkach rozwoju lokalnego.

## 2. Powszechny obowiązek sporządzania programów

Z przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że organ

Wprowadzenie w 2003 r. powszechnego obowiązku sporządzania programów nie oznacza, że od tego czasu wszystkie jednostki samorządu lokalnego wywiązują się z tego obowiązku. Na przykład w 2018 r. tylko trzy z 17 gmin powiatu krakowskiego posiadało aktualne gminne programy opieki nad zabytkami<sup>6</sup>, a w województwie zachodniopomorskim uchwalonych było

3 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, CBOSA.

4 Uchwała nr XLIV/270/2017 Rady Powiatu w Myśliborzu z dnia 27 września 2017 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Myśliborskiego na lata 2017–2020”, Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego (dalej: Dz.U.Woj.Zach.) z 2017 r. poz. 4253, s. 5.

5 Uchwała nr V/41/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Zabrze na lata 2019–2022”, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego (dalej: Dz.U.Woj.Śląsk.) z 2019 r. poz. 1414, s. 4.

6 Stan na dzień 4 lipca 2018 r. – uchwała nr III/25/2018 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia powiatowego programu opieki nad zabytkami pn. „Program Opieki nad zabytkami Powiatu Krakowskiego na lata 2019–2022”, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego (dalej: Dz.U.Woj.Małop.) z 2018 r. poz. 8684, s. 55.

1 Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 t.j., ze zm.

2 Zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomości. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 360–366.

55 takich programów, co stanowi 49% w skali całego województwa<sup>7</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania skontrolowanych gmin w zakresie sporządzenia programów opieki nad zabytkami, wymaganych

o samorządzie gminnym<sup>11</sup> (dalej: u.s.g.) w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, do zadań własnych gminy należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W art. 4 ust. 1 pkt 7



## Samorząd lokalny wykonuje zadania z zakresu opieki nad zabytkami jako zadania własne.

przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Według raportu NIK z 2014 r. programy takie opracowała połowa gmin<sup>8</sup>, a w raporcie NIK z 2013 r. stwierdzono, że w ramach przeprowadzonej kontroli 15 gmin tylko trzy z nich „zrealizowały obowiązek określony w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj. sporządziły gminny program opieki nad zabytkami”<sup>9</sup>.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że powody braku sporządzenia takiego programu mogą być przedmiotem postępowania o udostępnienie informacji publicznej<sup>10</sup>.

Samorząd lokalny wykonuje zadania z zakresu opieki nad zabytkami jako zadania własne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>12</sup> (dalej: u.s.p.) określone zostały zadania publiczne o charakterze ponadgminnym wykonywane przez powiat, w tym: „kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

### 3. Wejście w życie uchwał zawierających lokalne programy opieki nad zabytkami

Spór o charakter prawny uchwał zawierających lokalne programy opieki nad zabytkami pojawił się na gruncie problematyki *vacatio legis*, czyli określonego w przepisach prawa okresu między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie. Uchwały zawierające lokalne programy opieki nad zabytkami określają różne terminy ich wejścia w życie. Najczęściej wskazuje się, że wejście w życie uchwały następuje po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, np. przewidują to uchwały z terenu województwa podkarpackiego<sup>13</sup>, małopolskiego<sup>14</sup>, pomorskiego<sup>15</sup>, mazowie-

7 Uchwała nr IX/166/2019 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2019–2023”, Dz.U.Woj.Zach. z 2019 r. poz. 5204, s. 7.

8 Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Rzeszowie, P/14/110 – Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego, lrz – 4101-007-09/2014 P/14/110, Rzeszów 2014, s. 7.

9 Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Rzeszowie, Informacja o wynikach kontroli. Prawidłowość gospodarowania zabytkami nieruchomymi przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego, LRZ-4101-03/2013, Nr ewid. 160/2013/P/13/172/LRZ, Rzeszów 2013, s. 8.

10 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 września 2018 r., IV SAB/ GI 131/18, CBOSA.

11 Dz.U. z 2020 r. poz. 713 t.j., ze zm.

12 Dz.U. z 2020 r. poz. 920 t.j., ze zm.

13 Uchwała nr LVIII/270/2018 Rady Powiatu Leżajskiego z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Leżajskiego na lata 2018–2021”, Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego (dalej: Dz.U.Woj. Podkp.) z 2018 r. poz. 2642.

14 Uchwała nr XIX/171/16 Rady Powiatu w Wadowicach z dnia 13 października 2016 roku w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Wadowickiego na lata 2016–2020”, Dz.U.Woj.Małop. z 2016 r. poz. 5990.

15 Uchwała nr IX/85/2019 Rady Powiatu Malborskiego z dnia 11 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Malborskiego na lata 2019–2022”,

kiego<sup>16</sup>. Podobnie powszechne jest przyjmowanie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia<sup>17</sup>. W niektórych przypadkach przewidziano inne terminy, np. w uchwale Rady Powiatu Mińskiego z 18 października 2018 r. określono, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia następnego roku<sup>18</sup>.

programu opieki nad zabytkami, przewidującego wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Organ nadzoru ocenił, że rada gminy wadliwie określiła termin wejścia w życie tej uchwały. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ nadzoru przyjął, że „z treści § 3 uchwały wynika,



## Spór o charakter prawny uchwał zawierających lokalne programy opieki nad zabytkami pojawił się na gruncie problematyki *vacatio legis*.

W rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody warmińsko-mazurskiego z 2014 r.<sup>19</sup> stwierdzono nieważność części uchwały w sprawie przyjęcia gminnego

iz Rada przy jej podejmowaniu zastosowała przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała uchwałę określając termin wejścia jej w życie<sup>20</sup>. Chodzi tu o sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>21</sup>, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego (dalej: Dz.U.Woj. Pom.) z 2019 r. poz. 4416.

- 16 Uchwała nr XXXIII/205/2017 Rady Powiatu Kozińskiego z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami w Powiecie Kozińskim na lata 2017–2020”, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego (dalej: Dz.U.Woj.Maz.) z 2017 r. poz. 7400.
- 17 Np. uchwała nr XXIII/192/2016 Rady Powiatu w Policach z dnia 28 października 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami dla Powiatu Polickiego na lata 2016–2020”, Dz.U.Woj.Zach. 2016 r. poz. 4972.
- 18 Uchwała XXXI/375/18 Rady Powiatu Mińskiego z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia „Programu Opieki nad Zabytkami dla Powiatu Mińskiego na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj.Maz. z 2019 r. poz. 10412.
- 19 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.143.2014 dnia 1 lipca 2014 r. stwierdzające nieważność § 3 uchwały nr XLVI/725/14 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 29 maja 2014 roku w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Morąg na lata 2014–2018”, Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Dz.U.Woj.Warm.-M.) z 2014 r. poz. 2478. oraz nr PN.4131.259.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r. dotyczące uchwały nr XLV/359/2014 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2014 r. poz. 4171.

W tej części rozstrzygnięcie nadzorcze budzi pewne wątpliwości, gdyż zakłada, że 14 dni jako *vacatio legis* jest jednoznacznie zastrzeżone wyłącznie dla aktów wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. W wywodach uzasadnienia tego rozstrzygnięcia nadzorczego brakuje wskazania konkretnej podstawy rzekomego zakazu określania terminu wejścia uchwały w życie. Wątpliwości te podkreśla dodatkowo czasowe ograniczenie obowiązywania programu opieki nad zabytkami wyznaczone przez ustawodawcę, tj. czteroletni okres obowiązywania, co znajduje swoje odzwierciedlenie w tytułach konkretnych programów, np. „Program Opieki nad Zabytkami Gminy na lata 2019–2022”. W tym kontekście należy również zauważyć ocenę terminów obowiązywania lokalnych programów opieki nad zabytkami w orzecznictwie sądowoadministracyjnym:

20 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.143.2014 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 lipca 2014 r.

21 Dz.U. z 2017 r. poz. 1523.

„przepis art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków określa przy tym jednoznacznie i wprost horyzont czasowy programów, co daje podstawy do twierdzenia, że cechą tych aktów jest zarówno dezaktualizacja, jak również wymóg odpowiedniej stabilności zawartych w nich treści. Z jednej strony bowiem, po upływie czterech lat gmina ma obowiązek sporządzić i przyjąć kolejny program, z drugiej zaś strony program powinien nadawać się do stosowania przez czas, na który został przyjęty”<sup>22</sup>. W tej sytuacji proponowane przez wojewodę wejście z życie wyłącznie z dniem podjęcia uchwały powinno w konsekwencji prowadzić do absurdalnej tezy, że przyjmowanie tych uchwał możliwe jest jedynie w dniach 1 stycznia (tj. w dzień świąteczny Nowego Roku) odpowiedniego roku rozpoczynającego okres czteroletni.

Pomimo powyższych zastrzeżeń należy zauważyć, że stanowisko wojewody warmińsko-mazurskiego uzyskało akceptację w przeprowadzonej przez WSA w Olsztynie kontroli legalności podobnej uchwały dotyczącej lokalnego programu opieki nad zabytkami<sup>23</sup>.

#### 4. Charakter prawny programu opieki nad zabytkami

W przywołanym wyżej rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody warmińsko-mazurskiego szczególnie interesujące są rozważania na temat charakteru prawnego uchwał. Wojewoda przyjął, iż „przedmiotowa uchwała nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, nie jest też aktem prawa miejscowego wymienionym w przepisach ustawy o samorządzie gminnym”. Wojewoda wskazał, iż uchwały podejmowane są na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i stanowią „akty kierownictwa wewnętrznego, gdyż są skierowane do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów”.

Wojewoda warmińsko-mazurski wydał jeszcze szereg podobnych rozstrzygnięć nadzorczych w kolejnych

latach – 2015<sup>24</sup>, 2016<sup>25</sup>, 2017<sup>26</sup>, 2018<sup>27</sup>, 2019<sup>28</sup> – przed-

- 24 W tym zwłaszcza rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.307.2015 dotyczące uchwały Rady Gminy Iława nr XIII/97/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Iława” na lata 2015–2018, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2015 r. poz. 4086;
- 25 W tym zwłaszcza rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.441.2016 z dnia 21 grudnia 2016 r. dotyczące uchwały Rady Gminy Kolno nr XXI/129/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Kolno na lata 2017–2020”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2016 r. poz. 5328;
- 26 W tym zwłaszcza rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiegonr PN.4131.162.2017 z dnia 19 czerwca 2017 r. dotyczące uchwały Rady Miejskiej w Goldapi nr XL/258/2017 z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu Opieki nad Zabytkami miasta i gminy Goldap na lata 2017–2020”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2017 r. poz. 2773;
- 27 W tym zwłaszcza następujące rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego: 1) nr PN.4131.97.2018 z dnia 23 lutego 2018 r. dotyczące uchwały nr XXXVIII/296/2018 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Nowe Miasto Lubawskie na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2018 r. poz. 969; 2) nr PN.4131.141.2018 z dnia 4 kwietnia 2018 r. dotyczące uchwały nr XLIX/358/18 Rady Gminy Miejskiej w Orzyszu z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Orzysz na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2018 r. poz. 1576; 3) nr PN.4131.293.2018 z dnia 1 sierpnia 2018 r. dotyczące uchwały nr LIV.313.2018 Rady Gminy Prostki z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2018–2021 dla Gminy Prostki”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2018 r. poz. 3773.
- 28 W tym zwłaszcza następujące rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego: 1/ nr PN.4131.76.2019 z dnia 1 lutego 2019 r. dotyczące uchwały nr III/ 33/18 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Morąg na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2019 r. poz. 745; 2/ nr PN.4131.107.2019 z dnia 1 marca 2019 r. dotyczące uchwały nr IV/22/2019 Rady Gminy w Godkowie z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Godkowo na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2019 r. poz. 1189.

22 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17, CBOSA.

23 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Ol 1412/15, CBOSA.

stawiając w nich taką samą argumentację dotyczącą charakteru prawnego programu opieki nad zabytkami.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2019 r. wojewoda wskazał, iż w świetle art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy tylko i wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych”. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych; 3) zasad zarządu miem gminy; 4) zasad i trybu korzystania z gminnych

jego treści określonych w art. 87 ust. 2 u.o.z. – powinien służyć podejmowaniu planowych działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kulturowego. Ma pomóc w aktywnym zarządzaniu zasobem stanowiącym dziedzictwo kulturowe gminy. Podkreślić należy, że wprawdzie uchwalenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, ale program taki nie ma statusu prawa miejscowego, ponieważ nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć władczych względem jednostek spoza aparatu administracji publicznej zabytkami<sup>32</sup>.



## Uchwalenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, ale program taki nie ma statusu prawa miejscowego.

objektów i urzędów użyteczności publicznej. Zdaniem wojewody „analiza powołanych podstaw prawnych oraz postanowień uchwały prowadzi do wniosku, iż uchwała w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Morąg na lata 2019–2022” nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Nie mieści się bowiem w żadnej z wymienionych wyżej kategorii<sup>32</sup>. Wojewoda uznał, że uchwała ta „nie zawiera również norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym<sup>30</sup>”.

Podobną argumentację przedstawiono w przywołanym wyżej wyroku WSA w Olsztynie, który orzekł, że przeprowadzona ze skargi wojewody sądowa kontrola legalności wykazała, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem<sup>31</sup>.

Przyjęty przez radę gminy w formie uchwały gminny program opieki nad zabytkami jest elementem polityki samorządowej, który – przy spełnieniu wymogów co do

Powyższe ustalenia dokonane w orzecznictwie odnozą się jednak do uproszczonego obrazu badanych programów. W doktrynie podkreślany jest bardziej złożony i specyficzny charakter programów. M. Górski i J. Kierzkowska zauważają występowanie w administracyjnym prawie materialnym adresowanego do organów administracji obowiązku przyjmowania aktów nazywanych programami (także: planami, strategiami itp.). Programy te z jednej strony są aktami planowania dotyczącymi działań, które powinny być podejmowane przez dany organ dla osiągnięcia pewnych celów społecznych, z drugiej jednak, osiąganie takich celów wymaga oddziaływania w różny sposób na podmioty spoza systemu aparatu administracji, co powoduje określone konsekwencje dla takich podmiotów<sup>33</sup>.

29 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.76.2019 z dnia 1 lutego 2019 r.

30 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.107.2019 z dnia 1 marca 2019 r.

31 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Ol 1412/15, CBOSA.

32 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, CBOSA; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Gd 767/17.

33 M. Górski, J. Kierzkowska, *Rozdział III: Strategie, plany i programy* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 187.



Z tej perspektywy przedstawiana w lokalnych programach opieki nad zabytkami aktywność organów administracji publicznej powinna opierać się o działania niewładcze, np. realizacji programu „poprzez stosowne działania organizacyjne i finansowe oraz upowszechniające wiedzę o zabytkach”<sup>34</sup>.

W samych lokalnych programach opieki nad zabytkami różnie określany jest ich charakter prawny. Z jednej strony w skrajnym przypadku formułowany jest pogląd, że „program opieki nad zabytkami nie ma

Niewątpliwie ujmowanie programów jako aktów kierownictwa wewnętrznego może mieć zastosowanie jedynie do niektórych elementów tych programów. Ta perspektywa wiąże się z wąskim pojmowaniem ich roli, związanym zwłaszcza z samą nazwą, która eksponuje działalność w zakresie opieki nad zabytkami. W szczególności wiąże się to z faktem, że jednostki samorządu lokalnego są właścicielami wielu zabytków i zespołów zabytkowych<sup>35</sup>. W tej sytuacji w programie określany jest „sposób realizacji zadań ustawowych



## Ujmowanie programów jako aktów kierownictwa wewnętrznego może mieć zastosowanie jedynie do niektórych elementów tych programów.

charakteru aktu prawnego ani też uzupełniającego obowiązujące prawo”<sup>35</sup>. Program jest „dokumentem pomocniczym i uzupełniającym, nie ma on charakteru aktu prawnego. Jest on elementem samorządowej polityki strategicznej”<sup>36</sup>.

Na drugim biegunie sytuują się poglądy o ważnej roli programów, np. program jest „dokumentem stanowiącym o polityce z zakresu planowania przestrzennego gminy. Jego zapisy są uwzględniane przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”<sup>37</sup>.

wyznaczonych Powiatowi względem zabytków, których Powiat jest właścicielem, ochrony i poprawy ich stanu, zagospodarowania przestrzeni wokół zabytków”<sup>39</sup>.

Zgodnie z art. 21 u.o.z. podstawą do sporządzenia programów opieki nad zabytkami przez powiaty i gminy jest ewidencja zabytków. W szczególności w przypadku gmin istotnym elementem działań samorządu stała się gminna ewidencja zabytków, która wprawdzie nie jest „ustawową formą ochrony zabytków”, ale „faktycznie funkcjonuje jako taka poprzez inne przepisy”<sup>40</sup>. Obecne zasady funkcjonowania gminnej ewidencji zabytków zostały wprowadzone

34 Uchwała nr 232/XX/2016 z dnia 25 maja 2016 r. „Gminny program opieki nad zabytkami miasta Ciechanów na lata 2016–2019”, Dz.U.Woj.Maz. z 2016 r. poz. 5102, s. 3.

35 Uchwała nr XII/79/2019 Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj.Podk. z 2019 r. poz. 5605, s. 6.

36 Uchwała nr XXI/126/16 Rady Gminy Rymań z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Rymań na lata 2016–2019”, Dz.U.Woj.Zach. z 2017 r. poz. 395, s. 66.

37 Uchwała nr XIV/206/19 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Pro-

gramu Opieki nad Zabytkami Gminy Pszczyna na lata 2019–2023”, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego (dalej: Dz.U.Woj.Śląsk.) z 2019 r. poz. 7948, s. 4.

38 Zob. uchwała nr III/25/2018 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 12 grudnia 2018 r., s. 48.

39 Uchwała XXXII/300/2018 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Olsztyńskiego na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Warm.-M. z 2018 r. poz. 1101, s. 7.

40 Uchwała nr XXXIX/427/2018 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Stargard na lata 2017–2021”, Dz.U.Woj.Zach. z 2018 r. poz. 1396, s. 11.

ustawą z dnia 18 marca 2010 r.<sup>41</sup>, która miała na celu rozszerzenie i doprecyzowanie katalogu form ochrony zabytków oraz przepisami wykonawczymi<sup>42</sup>. Spotykanie są przypadki podejmowania przez radę gminy uchwały łączącej sprawy gminnego programu opieki nad zabytkami z zagadnieniami gminnej ewidencji zabytków. Praktyka taka została negatywnie oceniona w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym wprawdzie w części dotyczącej „Gminnego programu opieki nad zabytkami gminy” nie dostrzeżono uchybień, które mogłyby stanowić istotne naruszenia prawa, ale odmiennie została oceniona sytuacja w odniesieniu do przyjętej tą samą uchwałą „Gminnej ewidencji zabytków”. Zauważyć należy, że w orzecnictwie sądów administracyjnych w przypadku tej regulacji przyjęto, że „uchwała narusza interes prawny skarżących, albowiem „ingeruje władczo w ich prawo własności przewidując objęcie ochroną konserwatorską i związanymi z tym rygorami”<sup>43</sup>. W orzecnictwie przyjmuje się obecnie koncepcję, zgodnie z którą założenie gminnej ewidencji zabytków powinno nastąpić zarządzeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), będącym władcym oświadczeniem woli właściwego organu, skierowanym bezpośrednio na wywołanie określonego skutku prawnego<sup>44</sup>.

W wielu programach, zwłaszcza gminnych, bardzo dużą rolę pełni do dziś opracowanie metodyczne Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (obecnie: Narodowego Instytutu Dziedzictwa) z 2009 r. W niektórych przypadkach sformułowano wprost deklarację, że: „Program sporządzany jest w oparciu

o wytyczne Narodowego Instytutu Dziedzictwa”<sup>45</sup>. W poradniku tym podkreślono, że opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie powinno być traktowane jedynie jako realizacja przez gminę zadania ustawowego, gdyż programy takie mają służyć rozwojowi gminy przez dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków, eksponowania walorów krajobrazu kulturowego, wykorzystania zabytków na potrzeby społeczne, gospodarcze i edukacyjne<sup>46</sup>. W większości analizowanych przykładów gminnego programu opieki nad zabytkami przyjęto schemat zaproponowany we wspomnianym poradniku. Należy jednak zaznaczyć, że opracowanie to nie stanowi żadnych „wytycznych”, zwłaszcza w jakikolwiek sposób wiążących, a przedstawiony w nim schemat analiz nie ma charakteru prawnego.

### 5. Pojęcie opieki nad zabytkami w ustawie i w lokalnych programach

Należy podkreślić, że poza wskazaniem zakresu terytorialnego (nazwa właściwego województwa) oraz perspektywy czasowej, we wszystkich przypadkach pojawia się sekwencja słów: „program”, „opieka”, „nad zabytkami”. Użyte w tytułach programów terminy mają jednak jedynie częściowe odzwierciedlenie w treści tych programów. W literaturze wskazywano już na niejasności nazwy tego typu programu, np. zdaniem P. Schmidta „przepisy normujące ich funkcjonowanie budzić mogą niejasności. Już nazwa programu nie daje jasnej informacji, jakiego rodzaju kwestie będą w nim poruszane”<sup>47</sup>.

Opieka nad zabytkiem, w myśl art. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega w szczególności na zapewnieniu warunków do: naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac

41 Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 75, poz. 474.

42 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. 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. nr 113, poz. 661.

43 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, CBOSA.

44 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Gd 79/19, a także wcześniejsze: Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2329/14, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II OSK 2350/13, CBOSA.

45 Uchwała nr XIV/206/19 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 21 listopada 2019 r., s. 4.

46 T. Błyskosz, A. Fortuna-Marek, E. Jagielska, I. Liżewska, B. Oszczanowska, J. Welc-Jędrzejewska, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14.

47 P. Schmidt, *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej* (w:) J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013, s. 392–393.



konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, a także popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury<sup>48</sup>.

uprawnień przysługujących danemu podmiotowi względem zabytku (treść prawa własności)<sup>51</sup>. Z treści prawa własności wynika, że właściciel może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób (art. 140 k.c.)<sup>52</sup>. Jednakże, jak uznaje WSA, „przepis ten w żaden sposób nie wskazuje, że to podmioty do których się odnosi mają obowiązek wykonywać opisane w nim czynno-

## Jednym z podstawowych celów lokalnych programów opieki nad zabytkami jest zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenia do poprawy stanu ich zachowania.

Jednym z podstawowych celów lokalnych programów opieki nad zabytkami jest zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenia do poprawy stanu ich zachowania. W programach przewiduje się działania związane z opieką nad zabytkami, których właścicielem jest gmina lub powiat, np. remont elewacji budynków, zabezpieczenie przeciwpożarowe obiektów, remont sieci elektrycznej, restauracja i odnowienie elewacji zewnętrznej budynku, opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej<sup>49</sup>.

Zdaniem WSA rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. W tej sytuacji „zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone”<sup>50</sup>. Jednocześnie przepis ten nie modyfikuje regulowanych przez prawo cywilne

ści. Podmiot, do którego kierowany jest przepis ma jedynie obowiązek by „zapewnić warunki” do wykonywania tych działań<sup>53</sup>.

W programach dostrzegane jest rozgraniczenie pojęć, co najczęściej zostaje trafnie opisane już w ustaleniach ogólnych, np.: „obowiązujące w Polsce przepisy rozróżniają pojęcia ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z kolei opieka nad zabytkiem sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza i polega na prowadzeniu prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku w zgodności z cytowaną ustawą; zabezpieczeniu i utrzymaniu zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystaniu z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, zapewnieniu warunków naukowego badania i dokumentowania zabytku, popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz o jego znaczeniu dla historii kultury”<sup>54</sup>.

48 Zob. J. Ślugocki, *Opieka nad zabytkiem...*, s. 62–80.

49 Uchwała nr XXII/129/2017 Rady Powiatu Legnickiego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Legnickiego na lata 2017–2020”, Dz.U.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 835, s. 70.

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2150/14, CBOSA.

51 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Po 301/19, CBOSA.

52 Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11, LEX nr 1353551.

53 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Po 301/19, CBOSA.

54 Uchwała nr XLI/914/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Wrocławia na lata 2017–2020”, Dz.U.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 3059, s. 9.

Autorzy programów z reguły zdają sobie więc sprawę z użytej terminologii, np. stwierdzając, że „rozdzielenie to ma doniosłe znaczenie, gdyż ochrona dotyczy władzcy ingerencji, natomiast opieka polega na działalności faktycznej, stanowiąc obowiązek każdego właściciela i posiadacza zabytku”<sup>55</sup>.

Pomimo powyższych ustaleń w wielu programach przyjmuje się, że mają one stanowić „całościową i wieloletnią strategię ochrony zabytków”<sup>56</sup>. Program opieki nad zabytkami „ma służyć podejmowaniu działań dotyczących inicjowania i koordynowania prac z zakresu ochrony zabytków”<sup>57</sup>, jest „istotnym instrumentem opieki nad zabytkami i ochrony zabytków”<sup>58</sup>.

Należy jednak zauważyć, że sam ustawodawca nie jest w tym zakresie precyzyjny, gdyż przewiduje, że samorządowy „program opieki nad zabytkami” powinien realizować cele określone w art. 87 ust. 2 u.o.z., polegające między innymi na włączaniu problemów „ochrony zabytków” do systemu zadań strategicznych oraz uwzględnianiu uwarunkowań „ochrony zabytków”. Ustawowe określenie celów „programu opieki” zakłada zatem między innymi działanie w obrębie „ochrony zabytków”, co utrudnia odwoływanie się wyłącznie do ogólnego określenia pojęć ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, przedstawionego w art. 4 i 5 u.o.z.

W myśl ustawy z 2003 r. lokalny program opieki nad zabytkami powinien mieć m.in. na celu określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków. W jednym z programów ujęto to w sposób następujący: „Samorząd ma możliwość i uprawnienia do kreowania polityki

w stosunku do obiektów zabytkowych. Indywidualny właściciel dba o utrzymanie obiektów zabytkowych w jak najlepszym stanie. Natomiast podstawową rolę w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym na danym terenie, według ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, odgrywają gminy”<sup>59</sup>. Takie ujęcie problemu jest konfliktogenne (właścicielowi zabytku przypisano obowiązki, a samorządowi uprawnienia do zarządzania własnością innych podmiotów) i może wywoływać jedynie skutki przeciwne do wskazanych w ustawie, tym bardziej, że takie „zarządzanie” pozbawione jest, jak wyżej wskazano, możliwości określenia w programach działań o charakterze władczym. Niestety w wielu programach taka koncepcja ma charakter wiodący. W innych przyjmuje się, że realizacja tego celu polegać powinna raczej na stymulowaniu dobrowolnych działań właścicieli zabytków, np. poprzez promowanie „prawidłowych postaw poprzez wszelkiego typu konkursy na dobrze utrzymane, zadbane i otoczone właściwą opieką zabytki”<sup>60</sup>.

Podkreślenia wymaga, że organom gminy przysługują władcze kompetencje planistyczne. Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>61</sup> (dalej: u.p.z.p.) zarówno wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, jak też prawo własności są wartościami, które organ planistyczny ma obowiązek uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 4 i pkt 7 u.p.z.p.)<sup>62</sup>. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zgodnie z przepisami odrębnymi. Dobra kultury współczesnej zdefiniowano w u.p.z.p. jako niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich

55 Uchwała nr VI/44/2019 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Miasta i Gminy Mieszkowice na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj.Zach. z 2019 r. poz. 2776, s. 9.

56 Uchwała nr VI/44/2019 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 18 kwietnia 2019 r., s. 7.

57 Uchwała nr 64/VIII/2019 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2019–2022”, Dz.U.Woj. Maz. z 2019 r. poz. 10377, s. 6.

58 Uchwała nr IX/166/2019 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 19 września 2019 r., s. 7.

59 Uchwała nr VI/44/2019 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 18 kwietnia 2019 r., s. 5.

60 Uchwała nr 637 Rady Miasta Konina z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Konina na lata 2017–2020”, Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego (dalej: Dz.U.Woj.Wlkp.) z 2018 r. poz. 279, s. 71.

61 Dz.U. z 2018, poz. 1945 t.j. ze zm.

62 Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, CBOŚA.

wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna (art. 2 pkt 10 u.p.z.p.)<sup>63</sup>.

### 6. Zakres przedmiotowy programów

Podstawowym elementem konstrukcji prawnej lokalnych programów opieki nad zabytkami wzbudzającym wątpliwości co do ich zakresu przedmiotowego jest zastosowane w niej pojęcie „zabytku”. Nazwa „program opieki nad zabytkami” (art. 87 u.o.z.) sugeruje, że chodzi o zabytki w rozumieniu ustawy. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytkami są nieruchomości lub rzeczy ruchome, 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, arty-

wyjaśnieniu w procesie stosowania prawa<sup>66</sup>. W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie stwierdzono, że „zabytkiem jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne, naukowe lub artystyczne są wyższe niż przeciętne”<sup>67</sup>.

W myśl art. 6 ust. 1 u.o.z. ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, trzy grupy zabytków. Pierwszą grupę tworzą zabytki nieruchome (tj. zabytkowe nieruchomości, ich części lub zespoły nieruchomości), do których zalicza się m.in.: krajozabytki kulturowe, układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki, cmentarze, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji. Do drugiej grupy należą zabytki ruchome (tj. zabytkowe rzeczy ruchome, ich części lub zespoły rzeczy ruchomych). Trzecia grupa obej-

## Organom gminy przysługują władcze kompetencje planistyczne.

styczną lub naukową. W ogólnym ujęciu zabytek to świadectwo dawnej działalności ludzkiej, dokumentujące przeszłość, identyfikujące społeczeństwo kulturalnie, historycznie a często politycznie<sup>64</sup>. W innym orzeczeniu WSA podkreślił, że „stwierdzenie, że dany obiekt ma charakter zabytku wymaga poczynienia ustaleń w tym zakresie”<sup>65</sup>. Z definicji legalnej „zabytku” z art. 3 pkt 1 w zw. z pkt 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika jedynie, że organ dokonuje oceny wartości nieruchomości, zaś pojęcia takie jak „wartość historyczna, artystyczna lub naukowa” mają charakter ocenny, a zatem podlegają

muje zabytki archeologiczne, tj. zabytki nieruchome, będące powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytki ruchome będące tym wytworem. Ponadto ochronie mogą podlegać nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej.

W praktyce większość „programów opieki nad zabytkami” pod względem merytorycznym znacznie wykracza poza ramy pojęć ustawowych. W uchwałach wskazuje się na przykład, że przedmiotem powiatowego programu opieki nad zabytkami jest „proble-

63 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Bk 115/13, LEX nr 1401427.

64 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., IV SA/Wa 580/14, CBOSA.

65 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2019 r., IV SA/Wr 45/19, CBOSA.

66 Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r., II OSK 1052/15, LEX nr 2232472.

67 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 1239/16, CBOSA.

matyka ochrony dziedzictwa kulturowego w ramach powiatu<sup>68</sup>, a gminny program opieki nad zabytkami jest „przede wszystkim narzędziem w strategicznym planowaniu ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego – drogowskazem dla właścicieli i administratorów obiektów zabytkowych<sup>69</sup>. Wskazuje się zatem, że „przedmiotem niniejszego dokumentu jest dziedzictwo kulturowe<sup>70</sup>, a podstawowym zadaniem gminnych programów opieki nad zabytkami jest „określenie kierunków działań i zadań służących poprawie kon-

woju tak szerokiego ujęcia, np. w aktualnym programie „zwrócono większą uwagę na dziedzictwo niematerialne, które do tej pory traktowano nieco marginalnie<sup>74</sup>. Autorzy programów mają przy tym świadomość znaczenia tego terminu, np. wskazując, że „niematerialne dziedzictwo kulturowe” to wyobrażenia, praktyki, przekazy, wiedza i umiejętności, przejawiające się w takich dziedzinach jak: tradycje i zwyczaje ustne, w tym język, sztuki widowiskowe, zwyczaje, obrzędy i rytuały świąteczne, wiedza i prak-



## Gminna polityka w zakresie opieki nad zabytkami powinna być spójna ze strategiami rozwoju województwa i powiatu.

dycji dziedzictwa kulturowego<sup>71</sup>. Celem gminnego programu opieki nad zabytkami jest „wskazanie kierunków i zadań mających służyć zachowaniu i poprawie stanu dziedzictwa kulturowego<sup>72</sup>.

W konsekwencji programami objęto nie tylko zabytki, ale również dziedzictwo niematerialne<sup>73</sup>. W dodatku wyraźnie kształtuje się tendencja roz-

tyki dotyczące przyrody i wszechświata, umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym<sup>75</sup>. Niestety praktyka ta, chociaż przypuszczalnie ujawnia lokalne potrzeby regulacji problematyki dziedzictwa niematerialnego, które nie obejmuje spraw zabytków, jest zdecydowanie sprzeczna z ustawową koncepcją programów opieki nad zabytkami.

Lokalny program opieki nad zabytkami powinien realizować cele określone w art. 87 ust. 2 u.o.z., polegające między innymi na włączaniu problemów „ochrony zabytków” (a nie opieki nad zabytkami) do systemu zadań strategicznych oraz uwzględnianiu uwarunkowań „ochrony zabytków” (ponownie zamiast do opieki nad zabytkami odniesiono się do ochrony zabytków). Ponadto celem takiego programu powinno być podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami, a także podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, tury-

68 Uchwała nr III/27/2018 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Opieki nad Zabytkami Powiatu Łowickiego na lata 2018–2021”, Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego (dalej: Dz.U.Woj.Łódz.) z 2019 r. poz. 732, s. 4.

69 Uchwała nr V/41/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 4 lutego 2019 r., s. 4.

70 Uchwała nr XLIII/259/17 Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Poddębice na lata 2017–2020”, Dz.U.Woj.Łódz. z 2017 r. poz. 4431, s. 4.

71 Uchwała nr XXXIX/427/2018 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 27 lutego 2018 r., s. 5.

72 Uchwała nr XI/83/2019 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Lipiany na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Zach. z 2019 r. poz. 6686, s. 4.

73 Uchwała nr XLI/914/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 czerwca 2017 r., s. 19.

74 Uchwała nr III/27/2018 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia „Programu Opieki Nad Zabytkami Powiatu Gliwickiego na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Śląsk. z 2018 r. poz. 8241, s. 5.

75 Uchwała nr III/25/2018 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 12 grudnia 2018 r., s. 9.

stycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami.

Gminna polityka w zakresie opieki nad zabytkami powinna być spójna ze strategiami rozwoju województwa i powiatu<sup>76</sup>. Wskazuje się na przykład, że gminny program opieki nad zabytkami jest „opracowaniem pomocniczym w tworzeniu dokumentów strategicznych”<sup>77</sup>.

W wymiarze ogólnokrajowym istotne znaczenie ma ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>78</sup> oraz dokumenty strategiczne, w tym zwłaszcza Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju<sup>79</sup> oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030<sup>80</sup>. Szczególną rolę pełni Krajowy pro-

nym celem aktualnej wersji Krajowego programu jest „stworzenie warunków dla zapewnienia efektywnej ochrony i opieki nad zabytkami”<sup>82</sup>.

## 7. Podsumowanie

Gminne i powiatowe programy opieki nad zabytkami stanowią niewątpliwie przydatne dla lokalnych społeczności dokumenty, gdyż zawierają wielostronne analizy miejscowych uwarunkowań opieki nad zabytkami, a także ochrony zabytków i ochrony dziedzictwa kulturowego.

Niejasności regulacji prawnych dotyczących lokalnych programów opieki nad zabytkami znacznie obniżają rangę uchwał rad gmin i rad powiatów w tym zakresie. Doświadczenia samorządu lokalnego z wie-



## Pożądanym wydaje się doprecyzowanie regulacji ustawowych i jaśniejsze określenie roli i przedmiotu lokalnych programów opieki nad zabytkami.

gram ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, który stanowi program rozwoju przewidziany w art. 15 przywołanej wyżej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obecnie „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022”<sup>81</sup>. Głównym

celem aktualnej praktyki sporządzania tych programów od 2003 r. nie skutkują wyeliminowaniem występujących nieprawidłowości. Przeciwnie, błędne założenia o możliwości oddziaływania na właścicieli zabytków pomimo braku upoważnień do podejmowania w tym trybie działań władczych wobec jednostek zewnętrznych nie są korygowane, a ponadto pojawiają się tendencje do nadmiernego, sprzecznego z prawem rozszerzania

76 Uchwała nr XXXIX/427/2018 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 27 lutego 2018 r., s. 5.

77 Uchwała nr XLV/892/2018 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 25 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Bielsko-Biała na lata 2018–2021”, Dz.U.Woj.Śląsk. z 2018 r. poz. 6940, s. 4.

78 Dz.U. z 2019, poz. 1295 t.j., ze zm.

79 Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M.P. 2013 poz. 121.

80 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta Uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.

81 Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022, przyjęty uchwałą nr 82 Rady Ministrów

w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022”, M.P. z 2019 r. poz. 808.

82 W odniesieniu do opieki nad zabytkami w ramach jednego z trzech celów szczegółowych – „Wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami” – wyodrębniono dwa kierunki działań: merytoryczne wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami oraz podnoszenie bezpieczeństwa zasobu zabytkowego. Z kolei cel szczegółowy „Budowanie świadomości społecznej wartości dziedzictwa” podzielony został na dwa kierunki działania: upowszechnianie wiedzy na temat dziedzictwa kulturowego i jego wartości oraz tworzenie warunków dla sprawowania społecznej opieki nad zabytkami – „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022”.

zakresu przedmiotowego tych programów. W tej sytuacji pożądane wydaje się doprecyzowanie regulacji ustawowych i jaśniejsze określenie roli i przedmiotu lokalnych programów opieki nad zabytkami.

### **Bibliografia**

Błyskosz T., Fortuna-Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczanowska B., Welc-Jędrzejewska J., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14-36.

Górski M., Kierzkowska J., *Rozdział III: Strategie, plany i programy* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 179-221.

chmidt P., *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej* (w:) J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013, s. 377-393.

Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.