

Anna Mazurek*

Działania gmin w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego małych miast

O pięknie małych miast najczęściej stanowi ich wyjątkowa architektura o wartości historycznej i artystycznej. Małe miasta wraz z ich zabytkami są doskonałym wyborem na aktywne spędzenie czasu wolnego, gdyż zwiedzanie urokliwych obiektów można połączyć z wypoczynkiem z dala od zgiełku charakterystycznego dla miejscowości bardzo popularnych turystycznie. Jednak aby materialne dziedzictwo kulturowe małych miast było postrzegane jako atrakcyjne turystycznie, konieczna jest realna troska o stan zachowania tych miejsc. Ponadto podstawowym celem ochrony całego zasobu dziedzictwa kulturowego jest zachowanie go w jak najlepszym stanie, aby przetrwało dla kolejnych pokoleń.

Na wstępie rozważań należy wyjaśnić znaczenie określenia „materialne dziedzictwo kulturowe”. Dziedzictwem jest „wszystko to, co współcześni wybierają z przeszłości, jaką sami wykreowali na użytek czasów obecnych

* Anna Mazurek, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa.

lub w celu przekazania potomnym”¹. W ogólnym znaczeniu językowym termin „dziedzictwo kulturowe” odnosi się do całokształtu przekazywanych tradycyjnych wartości i idei społeczeństw oraz wskazuje na grupę społeczną jako zdolną do tworzenia i kontynuowania zachowań, uznawanych z upływem czasu za tradycyjne. Tradycja zaś jest nośnikiem potrzebnych i aktualnych wartości społecznych². Każdy element dziedzictwa kulturowego można przypisać do jednej z trzech obszernych kategorii: dziedzictwa materialnego, dziedzictwa niematerialnego lub dziedzictwa naturalnego. Dziedzictwo materialne jest tworzone przez wszelkie materialne przejawy kulturowej twórczości człowieka, czyli obiekty istotne dla archeologii, architektury, sztuki, nauki i techniki.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na gminy jako jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za ochronę i opiekę nad materialnym dziedzictwem kulturowym znajdującym się na ich terenie. Obowiązek sprawowania takiej ochrony wynika wprost z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zaś jej zakres został szczegółowo uregulowany w ustawodawstwie zwykłym. Jako tezę przyjmuję, że gminy pełnią istotną rolę w trosce o stan zachowania lokalnego dziedzictwa kulturowego. Chociaż polskie prawodawstwo w zakresie ochrony zabytków wydaje się zapewniać takim obiektom dostateczną ochronę, to w praktyce stan zachowania lokalnych zabytków jest różny, w zależności od tego, czy dana gmina traktuje troskę o własne dziedzictwo kulturowe jako faktycznie ważne zadanie, czy jednak wyłącznie jako uciążliwy wymóg ustawowy.

¹ G. J. Ashworth, J. E. Tunbridge, *Whose tourist-historic city? Localising the global and globalizing the local*, [w:] *A companion to tourism*, A. Lew, A. Williams (red.), Backwell, Oxford 2004, s. 30.

² B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958, s. 104.

Gmina jako podmiot odpowiedzialny za ochronę i opiekę nad zabytkami

Przechodząc do omówienia zadań gminy w zakresie ochrony zabytków nieruchomych rozpocząć należy od wskazania na zasadę decentralizacji władzy publicznej, o której mowa w art. 15 Konstytucji RP³. Zasada ta polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym⁴.

Artykuł 164 Konstytucji RP stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z kolei w świetle art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, do zadań własnych gminy należą sprawy „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Takie umiejscowienie gminy w systemie podmiotów realizujących zadania ochrony dziedzictwa kulturowego uwarunkowane jest kilkoma czynnikami. Przede wszystkim na zakres zadań gminy w tym obszarze istotnie wpływa pozycja ustrojowa i zapisana w preambule Konstytucji RP zasada

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Decentralizacja stanowi wyraz realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności, a jej granice wyznacza art. 1 Konstytucji, który głosi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z konstytucyjnej zasady decentralizacji – interpretowanej w powiązaniu z pozostałymi zasadami ustrojowymi, a w szczególności z zasadą pomocniczości – wynika obowiązek tworzenia określonych układów zadań i kompetencji, który sprowadza się do formuły „przekazywania z góry w dół” zadań publicznych na niższe ogniwa ich wykonywania (A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 20; E. Popławska, *Zasada pomocniczości /subsidiarności/*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz /red./, Warszawa 1998, s. 190).

⁵ Dz. U. z 2021, poz. 1372.

pomocniczości. Natomiast zgodnie z art. 6 tej ustawy gmina odpowiada za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a bez wątpienia jedną z takich spraw jest ochrona zasobu dziedzictwa kulturowego znajdującego się na terenie gminy.

W tym miejscu należy wskazać na różnice w znaczeniu pojęć „ochrona” i „opieka” jako określeń działań nakierowanych na zachowanie zabytków. Otóż zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ ochrona polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Nie ulega wątpliwości, że skoro w przytoczonym przepisie mowa o organach administracji publicznej, to do realizacji tych zadań zobowiązane są także gminy.

Z kolei w myśl art. 5 wspomnianej ustawy opieka nad zabytkiem sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza i polega w szczególności na zapewnieniu warunków: naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenia i utrzymania zabytku

⁶ Dz. U. z 2021, poz. 710.

oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Jak więc łatwo można zauważyć po analizie przytoczonych przepisów, podstawową różnicę pomiędzy ochroną zabytku a opieką nad zabytkiem stanowi wyznaczenie adresata oraz określenie jego praw i obowiązków. Na właścicielu lub posiadaczu ciąży obowiązek związany z opieką nad zabytkiem w ujęciu ścisłym, a także obowiązek ponoszenia kosztów jego utrzymania. Administrację publiczną ustawodawca zobowiązał do podejmowania działań mających na celu ochronę zabytków, w tym kontrolowanie i nadzorowanie prac prowadzonych przy takich obiektach. Zarówno ochrona, jak i sprawowanie opieki nad zabytkami to instytucje służące trwałemu zachowaniu zabytku.

Gmina pełni podwójną rolę w odniesieniu do zabytków stanowiących jej własność. Z jednej strony gmina jako właściciel lub posiadacz zabytku zobowiązana jest do sprawowania nad nim opieki. Z drugiej zaś strony gmina jako jednostka samorządu terytorialnego posiada kompetencje w zakresie ochrony zabytków i może wprowadzać określone formy ochrony zabytków, a także realizować na obszarze swojej właściwości określone kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustawowe formy ochrony zabytków jako zadanie własne gmin

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada bezpośrednio na gminy zadania dotyczące tworzenia parków kulturowych, tworzenia stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także prowadzenie gminnej ewidencji zabyt-

ków oraz sporządzanie gminnych programów opieki nad zabytkami.

Utworzenie parku kulturowego na terenie gminy daje realną szansę zapewnienia trwałej ochrony danego obszaru. To także sposób na uporządkowanie przestrzeni miejskiej z nieestetycznych nośników reklamowych zasłaniających walory zabytkowych obiektów. Ustanowienie ochrony zabytkowych obszarów pozwala na podniesienie atrakcyjności turystycznej miasta lub jego centrum, ukazuje zapomnianą wartość zabytkową nieruchomości, powoduje przywrócenie harmonii i piękna tym miejscom. Ta forma ochrony zabytków została przypisana wyłącznej kompetencji rady gminy⁷.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Z uwagi na brak przepisu szczególnego w zakresie wydawania przez radę gminy uchwały w zakresie utworzenia parku kulturowego, zastosowanie ma tutaj art. 14 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że taka uchwała zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Uchwała rady gminy ma określać nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie parku⁸. Warto dodać, że procedura tworzenia parku kulturowego przewiduje, aby w tym procesie brała czynny udział społeczność lokalna.

⁷ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie.

⁸ Art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków wójt gminy jest upoważniony do sporządzenia planu ochrony parku kulturowego w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Gotowy plan powinien zostać przedłożony do zatwierdzenia radzie gminy⁹. Plan ochrony parku kulturowego stanowi dokument wewnętrzny gminy i zawiera wiążące ustalenia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taki plan ma służyć praktycznej realizacji celów ochrony parku kulturowego zarówno w odniesieniu do zasobów krajobrazu objętego ochroną, a więc zagospodarowania terenu, jak również w odniesieniu do zarządzania parkiem¹⁰.

Ustanawiane na obszarze parku kulturowego lub jego części zakazy i ograniczenia dotyczyć mogą w szczególności: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności handlowej, usługowej, przemysłowej i rolniczej; zmiany sposobu użytkowania zabytków nieruchomych, składowania bądź magazynowania odpadów; umieszczania tablic, napisów i ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego; zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury¹¹.

⁹ Przed podjęciem uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego konieczne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. W tym celu rada gminy musi ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego. Jednocześnie rada gminy powinna określić formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, zaś termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁰ A. Mazurek, *Park kulturowy jako szansa skutecznej ochrony zabytkowego krajobrazu historycznego Starego Miasta w Przemyślu*, [w:] *Na pograniczach. Historia i dziedzictwo kulturowe*, R. Lipelt (red.), Sanok 2021, s. 88.

¹¹ Art. 17 ustawy o ochronie zabytków. Rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania innych zakazów i ograniczeń poza wymienio-

Kolejną formą ochrony zabytków realizowaną na szczeblu gminy ma być wdrażanie rozwiązań zapewniających zachowanie tych obiektów i ich zrównoważone wykorzystanie do rozwoju w opracowanych przez gminę dokumentach planistycznych oraz decyzjach wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Takimi dokumentami planistycznymi są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei decyzjami o charakterze lokalizacyjnym są: decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to akt kierownictwa wewnętrznego gminy, wiążący radę i zarząd gminy oraz jednostki podległe. Studium nie ma mocy aktu prawnego powszechnie obowiązującego, jednak w sprawach dotyczących gospodarki przestrzennej gminy jest instrumentem koordynującym działania i obligatoryjnie wykonywanym dla terenu całej gminy. Ponadto z treścią studium muszą być zgodne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹². W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polityka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków kształtowana jest przez: kierunki zmian w strukturze

nymi w ustawie (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka /red./, Warszawa 2010, s. 96–102).

¹² Sporządzenie studium ochrony wartości kulturowych gminy stanowi najważniejsze i kompletne źródło informacji niezbędnych do sporządzenia właściwych zapisów dotyczących ochrony zabytków w dokumentach planistycznych. Studium opracowuje się w celu rozpoznania zasobu zabytkowego na danym obszarze, zdiagnozowania jego wartości i stanu zachowania, określenia wytycznych konserwatorskich (zasad i zakresu jego ochrony), a także ustalenia zasad dopuszczalnych w nim przekształceń (NID, *Studium ochrony wartości kulturowych*, https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych /dostęp: 29.12.2021/).

przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy; potrzebę określenia obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym krajobrazu kulturowego.

Narzędzie ochrony zabytków w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika z przepisów ustawy o ochronie zabytków oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z aktami wykonawczymi do obu ustaw. W zasadzie sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, natomiast dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządzanie takich planów jest bezwzględnie wymagane. Gminy nie są zobowiązane do utworzenia takich planów dla całego obszaru, wobec czego plany mogą obejmować nawet pojedyncze działki lub teren pod konkretną inwestycję.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy muszą określić zasady i kryteria ochrony obiektów zabytkowych. Zawarte w nim ustalenia powinny spełniać wymogi określone w § 4.4. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o ochronie zabytków w treści planów należy: określić zasób dziedzictwa kulturowego gminy podlegającego ochronie

¹³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021, poz. 2404). Paragraf nakłada wymóg zawarcia w planie ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami mpzp, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w sposobie zagospodarowania terenu.

wynikającej z zapisów ustawowych; ustalić zasady ochrony zabytków i obszarów zabytkowych, wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz we wniosku wojewódzkiego konserwatora zabytków; uwzględnić m.in. wskazania do ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, jeżeli nie zostały uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wprowadzać ochronę pozostałych obiektów i obszarów z uwagi na ochronę zabytków, niezależnie od tej wynikającej z ustanowienia formy ochrony zabytków oraz konieczności uwzględniania zabytków w gminnej ewidencji zabytków.

Kolejnym sposobem obejmowania zabytków ochroną na szczeblu gminy jest uwzględnianie zabytków w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Takimi inwestycjami są te, które realizują jeden z celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴. Wśród inwestycji wskazany przepis wymienia m.in. opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków. Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora na podstawie decyzji wydanej odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w uzgodnieniu ze wskazanymi w przepisach organami.

Z kolei decyzja o ustaleniu warunków zabudowy wymagana jest w przypadku zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także co do zasady w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek

¹⁴ Dz. U. z 2021, poz. 1899.

inwestora na podstawie decyzji wydanej odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta¹⁵.

Poza formami ochrony zabytków wymienionymi w art. 7 ustawy o ochronie zabytków, na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶ na gminach ciąży obowiązek prowadzenia ewidencji zabytków¹⁷. Ewidencja obejmuje trzy kategorie zabytków nieruchomości: zabytki wpisane do rejestru; inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ustawodawca nałożył bowiem na wójta obowiązek włączenia do gminnej ewidencji zabytków tych obiektów, które wojewódzki konserwator wpisał do rejestru zabytków i ujął w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Do gminnej ewidencji zabytków mogą trafić także obiekty wpisane z inicjatywy samej gminy¹⁸.

¹⁵ Zarówno przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy współuczestniczy wojewódzki konserwator zabytków. Jego zadaniem jest dokonanie uzgodnień projektu decyzji w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, według litery przepisów z art. 7 ustawy o ochronie zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

¹⁶ 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. z 2010, Nr 75, poz. 474).

¹⁷ Na mocy tej nowelizacji ustawy o ochronie zabytków wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zostali zobowiązani do założenia gminnej ewidencji zabytków w terminie dwóch lat, licząc od dnia przekazania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków wykazu zabytków nieruchomości wyznaczonych do ujęcia w ewidencjach, który to wykaz miał zostać przekazany wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) i staroście gmin najpóźniej do 4 grudnia 2010 r. Pomimo upływu tego terminu w części gmin wciąż nie założono gminnej ewidencji zabytków.

¹⁸ Taki wpis wymaga jednak osiągnięcia porozumienia z wojewódzkim konserwatorem co do zasadności ujęcia danego zabytku w gminnej ewidencji zabytków oraz wydania najpilniejszych postulatów konserwatorskich.

Tworzenie i prowadzenie gminnej ewidencji zabytków jest jednym z kluczowych zadań gminy, znajdującym się na pograniczu ochrony zabytków oraz sprawowania nad nimi opieki. Ewidencja jest prowadzona odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Chociaż przepisy żadnej z ustaw nie określają formy założenia gminnej ewidencji zabytków, to przyjmuje się, że powinno to nastąpić w formie zarządzenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w takiej formie powinny być dokonywane wszelkie zmiany, które zaszły w jej zasobie.

Opracowywane przez gminy karty adresowe zabytków powinny przede wszystkim zawierać informacje o: nazwie zabytku oraz czasie jego powstania, miejscowości wraz z dokładnym adresem, przynależności administracyjnej, stosowanych formach ochrony oraz powinny mieć dołączoną fotografię z opisem wskazującym orientację albo mapę z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym¹⁹. Karta adresowa zabytku zostaje przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) włączona do ewidencji po sprawdzeniu, czy dane w niej zawarte są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym²⁰.

Gminna ewidencja zabytków stanowi podstawę do sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami²¹. Takie programy to obowiązkowe dla gmin opracowania przed-

¹⁹ Zgodnie z § 17 pkt 1 rozporządzenia 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. z 2011, Nr 113, poz. 661).

²⁰ Tamże, § 18.

²¹ Obowiązek sporządzenia wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu opieki nad zabytkami nakłada na jednostki samorządu terytorialnego art. 87 ustawy o ochronie zabytków.

planistyczne, wykonywane niezależnie od opracowań planistycznych i w dowolnym momencie²². Programy sporządzane na szczeblu gminnym mają największe znaczenie w faktycznym sprawowaniu opieki nad zabytkami. Jednocześnie to właśnie one w praktyce często nie są w ogóle sporządzane lub opracowywane bez późniejszego właściwego zaangażowania w ich realizację.

Opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie może być traktowane jedynie jako realizacja przez gminę zadania ustawowego, co uzasadnione jest kilkoma powodami. Przede wszystkim programy mają służyć rozwojowi gminy poprzez dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków, ekspozycji walorów krajobrazu kulturowego, wykorzystania zabytków na potrzeby społeczne, gospodarcze i edukacyjne. Opracowane i wdrażane programy powinny nadto pomóc w aktywnym zarządzaniu zasobem stanowiącym dziedzictwo kulturowe gminy, przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionów, budzić w lokalnej społeczności świadomość wspólnoty kulturowej.

Zadania określone w gminnym programie opieki nad zabytkami powinny być wykonywane za pomocą szeregu instrumentów, a przede wszystkim: instrumentów prawnych (wynikających z przepisów ustawowych); finansowych (m.in. finansowanie prac przy zabytkach); koordynacji (m.in. poprzez realizację projektów i programów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego zapisanych w strategiach i planach rozwoju lokalnego), społecznych (poprzez

²² Niezwykle ważne jest jednak, aby cele i zadania wymienione w programach były spójne z innymi opracowaniami strategicznymi i planistycznymi obowiązującymi na terenie gminy, w konsekwencji czego konieczne jest dokonanie analizy tych opracowań już na wstępnym etapie przygotowania programu. Z kolei w przypadku gdy gminny program opieki nad zabytkami opracowany jest przed studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, to w studium należy zawrzeć zapisy z programu.

prowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych związanych z ochroną zabytków), oraz kontrolnych (m.in. aktualizację gminnej ewidencji zabytków oraz monitoring stanu zachowania dziedzictwa kulturowego)²³.

Działania gmin w kierunku ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego

W wyniku wejścia w życie ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu²⁴, rady gminy uprawnione są do kształtowania ładu reklamowego na terenie gminy na podstawie wydawanej tak zwanej uchwały reklamowej. Celem takiej uchwały ma być troska o odpowiednie rozmieszczenie obiektów reklamowych, aby wyeksponować krajobraz polskich miejscowości.

Obecnie zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów²⁵. Wprowadzane zakazy co do ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie

²³ NID, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny* (<https://www.nid.pl/upload/iblock/5b9/5b969b15ceca07b4ed33ae2020cde48e.pdf> /dostęp: 08.01.2022/).

²⁴ Dz. U. z 2015, poz. 774.

²⁵ W odniesieniu do szyldów w uchwale należy określić odrębne zasady, warunki, gabaryty i liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

mogą być dowolne, lecz muszą być uzasadnione i proporcjonalne co do władztwa planistycznego gminy²⁶. W uchwale krajobrazowej, w myśl art. 19 ust. 2b ustawy o ochronie zabytków, uwzględnia się w szczególności: ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione powyżej, a znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków; wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych; plany ochrony parków krajobrazowych.

Gmina jest organem egzekucyjnym decyzji samorządowego konserwatora zabytków, a więc ponosi odpowiedzialność m.in. za skuteczność decyzji nakazujących i zakazujących określonego działania, stanowiącego zagrożenie dla zabytku nieruchomego i zapisanych w nim wartości²⁷. Artykuł 109 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nadaje gminom prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawo użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

Zgodnie z brzmieniem art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków gminy mogą, na podstawie stosownych porozumień, wykonywać część kompetencji władczych wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym wydawać decyzje administracyjne. W takim porozumieniu administracyjnym określany jest zakres przekazywanych kompetencji, szczegóły techniczne dotyczące współdziałania organów, szczegóły nadzoru wojewódzkiego konserwatora zabytków nad realizacją powierzonych zadań oraz zasady rozwiązania porozumienia. Chociaż strony porozumienia mają swobodę

²⁶ Władztwo to musi spełniać wymogi: należytego wagi interesów; wynikającej z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności, a także równości wobec prawa; por. wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II OSK 944/12.

²⁷ Art. 19 § 2 oraz art. 20 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020, poz. 1427, ze zm.).

w określaniu zakresu zadań powierzanych gminie przez wojewódzkiego konserwatora, to jednak przedmiotem powierzenia nie mogą być sprawy związane z prowadzeniem rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz wydawania decyzji administracyjnych w ich zakresie.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują sposób gospodarowania nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków, a stanowiącymi własność gminy. Sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, a stanowiących własność gminy, jak też wnoszenie tych nieruchomości jako aportów do spółek, wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z kolei brak takiego pozwolenia może skutkować nieważnością umowy przenoszącej własność lub oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste²⁸.

Materialne dziedzictwo kulturowe jest również elementem planowania strategicznego i rozwoju lokalnego gminy. Planowanie strategiczne obejmuje w tym przypadku działania prowadzące do określenia strategii rozwoju lokalnego²⁹. Strategia przyjęta dla gminy powinna określać wizję oraz zestawiać spójne cele rozwoju wraz z przypisanymi do nich skoordynowanymi działaniami pozwalającymi je zrealizować. Z planowaniem strategicznym ściśle powiązane jest pojęcie rozwoju lokalnego, przez który należy rozumieć proces wszelkich zmian zachodzących w gminie, a mających doprowadzić do osiągnięcia wysokiej jakości życia mieszkańców. Materialne dziedzictwo kulturowe gminy może być potrak-

²⁸ Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków dotyczy jedynie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste po raz pierwszy, nie zaś kolejnych umów rozporządzających prawem użytkowania wieczystego.

²⁹ Rozumianej jako dokument lub spójne działania władz na podstawie innych niż strategia dokumenty.

owane jako czynnik jej rozwoju na polu społecznym, ekonomicznym, przestrzennym i przyrodniczym.

Ochronie lokalnego dziedzictwa materialnego mogą służyć gminne programy rewitalizacji. Chociaż przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³⁰ nie odnoszą się szczególnie do ochrony zabytków i przy planowaniu rewitalizacji obszarów zabytkowych obowiązują ogólne uwarunkowania prawnej ochrony zabytków, to jednak programy te regulują zasady prowadzenia prac remontowych wobec budynków wyjątkowo cennych pod względem architektonicznym. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako inicjator procesu rewitalizacji powinien na mocy art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rewitalizacji wystąpić o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji do właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie form ochrony zabytków, jeśli jest to uzasadnione specyfiką wyznaczanego obszaru rewitalizacji, a więc gdy występują na nim zabytkowe układy urbanistyczne lub obiekty objęte ochroną konserwatorską. Jeśli w gminnym programie rewitalizacji zapewniona zostanie realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych mających na celu ograniczenie złego stanu technicznego zabytków, to wówczas taki program może przyczynić się do poprawy stanu ich zachowania.

Dotacje na opiekę nad materialnym dziedzictwem kulturowym

Stosownie do brzmienia art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Przywołana norma znaj-

³⁰ Dz. U. z 2021, poz. 485.

duje rozwinięcie w przepisach powszechnie obowiązujących, określających podstawy i zasady dokonywania wydatków przez gminy w sferze ochrony i opieki nad zabytkami. Stanowi o tym art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym określający, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

Regulacje w tym zakresie zawarte są także w ustawie o ochronie zabytków, która wskazuje obszary i formy finansowania opieki nad zabytkami z budżetów gmin. Dyspozycja zawarta w art. 81 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że „w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale”.

Dotacja z budżetu samorządów gminnych może finansować do 100% koniecznych prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Dotacje na finansowanie opieki nad zabytkami mają charakter dotacji celowych, a więc obowiązkiem organów stanowiących gmin jest każdorazowe precyzyjne określenie przedmiotu dotowania poprzez wskazanie danego obiektu. Z kolei z zakresu legitymacji gminy wyłączone jest uprawnienie do podmiotowego kształtowania katalogu beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji, gdyż to regulują przepisy ustawy o ochronie zabytków³¹.

³¹ Katalog ten uregulowany jest w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w brzmieniu: „w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do

Zarówno na gminach jak i beneficjentach dotacji ciąży odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której konsekwencją może być odpowiedzialność administracyjnoprawna. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³² organ stanowiący gminy może być pociągnięty do odpowiedzialności za „przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenia w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu”.

Nowe możliwości pozyskania funduszy zapewnia ustawa o rewitalizacji. W artykule 35 ust. 1 pkt 2 gmina może udzielić właścicielom nieruchomości zabudowanych, położonych na terenie strefy rewitalizacji, dotacji z przeznaczeniem na dofinansowanie ich remontu, prac konserwatorskich lub restauratorskich. Dofinansowanie może pokrywać do 50% nakładów koniecznych, lecz nie mogą z tej formy wsparcia skorzystać właściciele nieruchomości wpisanych do wojewódzkiego rejestru zabytków. Wniosek o dotację jest zasadny, jeśli planowane prace będą służyć realizacji zaplanowanych w gminnym programie rewitalizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W szczególności możliwe jest uzyskanie dofinansowania prac wspierających odtworzenie substancji zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, a będących prywatną własnością.

Gminy jako właściciele lub posiadacze zabytków nieruchomych mogą również same ubiegać się o dotacje na prace przy takich obiektach. Dofinansowanie na ten cel można po-

zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku”.

³² Dz. U. z 2021, poz. 289.

zyskać m.in. ze środków budżetowych, środków unijnych, a także innych źródeł. W przypadku zabytków nieruchomości dofinansowanie obejmuje prace konserwatorskie i restauratorskie; wszelkie remonty, w tym roboty budowlane; wyposażenie konieczne do prowadzenia działalności kulturalnej, edukacyjnej i społecznej; badania, ekspertyzy, dokumentacje; a nawet promocję obiektu.

* * *

Podstawowym zadaniem gminy w zakresie ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego jest wdrażanie rozwiązań ukierunkowanych na zachowanie lokalnych zabytków, jak też ich zrównoważone wykorzystanie w opracowywanych przez gminę dokumentach planistycznych oraz decyzjach wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Ponadto zadania jednostek samorządu terytorialnego wynikają z przypisanych im ustawowo kompetencji zawartych w ustawach szczegółowych, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż obie te ustawy nakładają na gminy obowiązki związane m.in. z prowadzeniem gminnej ewidencji zabytków, opracowywaniem programów ochrony zabytków i opieki nad zabytkami czy planowaniem przestrzennym.

Katalog zadań samorządu gminnego związanych z jego ochroną nie jest rozbudowany. Artykuł 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje tylko ogólnie, że do zadań w zakresie kultury należą także zadania w obszarze ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Potwierdza to spostrzeżenie, że działania jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się przede wszystkim na ochronie materialnego zasobu dziedzictwa kultury³³. W szerszym zakresie obowiązki gmin w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego wymienia ustawa o ochronie zabytków.

³³ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 103.

Analizując zadania nałożone przez ustawodawcę na gminy w zakresie ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego można zauważyć, że przepisy prawa w dostateczny sposób zdają się zapewniać odpowiednią ochronę zabytkom. Praktyka jednak dowodzi, że nawet obowiązujący od 2011 r. ustawowy wymóg sporządzenia gminnej ewidencji zabytków i programu opieki nad zabytkami w niektórych gminach nadal nie jest stosowany. Najdoskonalsze regulacje prawne w zakresie ochrony zabytków nie spełnią swej ochronnej funkcji, jeśli nie będą przez gminy wdrażane i stosowane ze zrozumieniem dla ich znaczenia w zakresie ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego.