

Elżbieta Kocowska-Siekierka*, Tadeusz Kocowski**

Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych

Tasks of the municipality in the field of monument protection with particular emphasis on residential monuments

Abstract. The article delineates the municipality's role as the custodian of historical monuments, elucidating the factual and legal circumstances and the genesis of this extraordinary relationship. It outlines the goals and tasks faced by municipalities in relation to the conservation, restoration, and revitalization of residential historic structures under their purview. The article further scrutinizes the situations that led municipalities to assume ownership of historical monuments, often acquiring them from the State Treasury, primarily during the process of political transformation. It delves into intricate interconnections, examining the nexus between the interest in heritage preservation, the financial capacities of public and private entities, and the mission of local governments in the protection and upkeep of these objects. Given their imposing volume and frequently dire state of preservation, revitalizing residential historical monuments requires substantial financial investments. Additionally, there is the challenge of determining a rational and socially appealing way to utilize renovated monuments.

The text accords particular attention to the professionalization and developmental stages of tools and instruments in the possession of these local government units. These entities employ such tools to effectively secure external funding for ambitious revitalization and conservation projects involving dilapidated castles and palaces. This approach unquestionably serves as an alternative to the simplest solution, namely the privatization of these objects—a course of action that does not always lead to the achievement of intended goals and, quite often, results

*Projekt Akademia Association, Poland | Stowarzyszenie Projekt Akademia, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6386-5579>, e-mail: elzbieta.kocowska-siekierka@uwr.edu.pl

**Wrocław University of Economics and Business, Poland | Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4086-8803>, e-mail: tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl

in further degradation of the structures. After more than thirty years of political transformation, many residential monuments are gradually regaining their former glory, and performing new, predominantly socially beneficial public functions.

Keywords: protection of castle and manor properties – funding for restoration and preservation of monuments – municipality tasks in heritage protection

Wprowadzenie

Niewątpliwym elementem realizacji przewidzianej przepisem art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ decentralizacji władzy publicznej była reaktywacja samorządu terytorialnego dokonana początkowo przez powołanie gmin jako podstawowych jednostek tego samorządu². Wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej, czyniąc to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te, w przypadku zadań własnych, związane są z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, przy czym ograniczenie to nie dotyczy możliwości realizacji przez nie tzw. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wynikają one wprost z ustaw, zlecane są przez administrację rządową lub realizowane w oparciu o zawierane przez gminy porozumienia. Celem umożliwienia gminom realizacji zadań wyposażono je w majątek. Majątek przekazywany gminom w trakcie ich tworzenia miał do tego czasu status majątku państwowego. Gminy jako osoby prawne mogą ponadto nabywać i zbywać majątek.

Jednym z takich zadań własnych gmin są sprawy kultury – w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Szczególnie godne uwagi są zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad nimi, wprowadzone zmianą art. 7 dokonaną przez art. 126 ustawy o ochronie zabytków³. Zabytki, zgodnie z przepisami art. 5 i art. 6 Konstytucji RP (choć nie są definiowane w ich treści), stanowią część dziedzictwa narodowego, są dobrami

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

² Dokonano tego przepisami Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu pierwotnym – terytorialnym) (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 40 ze zm.), dalej „u.s.g.” oraz Ustawą z dnia 10 V 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191 ze zm.), dalej „u.p.w.”.

³ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568).

kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków są szczegółowo określone przepisami ustawy o ochronie zabytków. Zabytek zdefiniowany w jej art. 3, „[o]znacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

Zgodzić należy się z poglądem, że „posługiwanie się przez ustawodawcę wyrażeniami nieostrymi przy definiowaniu takich pojęć, jak «zabytek» czy «otoczenie zabytku» nie usprawiedliwia w żaden sposób dowolności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy ochrony konserwatorskiej, nakłada natomiast na te organy wymóg dochowania szczególnej staranności przy dokonywaniu wykładni tych pojęć, tak by w jej wyniku nie doszło do naruszenia zasady praworządności, ale również proporcjonalności i szeroko rozumianej zasady demokratycznego państwa prawa”⁴.

Warto też zwrócić uwagę na specyfikę nieruchomości zabytkowych ujawniającą się w swoistych, unikatowych cechach, charakterystycznych dla zabytków nieruchomych. Są to w szczególności: ich wartość historyczna, naukowa lub artystyczna, ograniczenia w zakresie korzystania i rozporządzania, zmiany przeznaczenia lub sposobu użytkowania czy modernizacji, a także obowiązek udostępniania społeczeństwu i wykorzystywania do celów naukowych i dydaktyczno-oświatowych.

Gmina wykonuje więc określone ustawami zadania publiczne związane z ochroną zabytków, będąc równocześnie ich właścicielem. Tym samym, z jednej strony realizuje w przedmiocie ochrony zabytków działania określane mianem „imperium”, a z drugiej ma do wykonania zadania z zakresu „dominium”⁵, będąc właścicielem zabytków zarówno ruchomych, jak i przede wszystkim zabytków nieruchomych – istotnych z punktu widzenia polityki historycznej i spraw zagospodarowania przestrzennego.

⁴ *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, LEX/el. 2010.

⁵ Na ten temat zob. *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, pod red. J. Łukaszevicza, Rzeszów 2012.

Pozostaje więc do rozważenia, czy poszerzenie zadań gminy w dziedzinie ochrony i opieki nad zabytkami spowodowało zmianę sytuacji zabytków gminnych, których właścicielem poprzednio było państwo, w porównaniu z zabytkami należącymi do innych właścicieli. W szczególności idzie tu o posiadające szczególną wartość historyczną, kulturową, a także istotne z punktu widzenia turystycznego zabytki rezydencjonalne, a więc zabytkowe dwory i pałace. Polityka prowadzona przez państwo w okresie powojennym przyczyniła się niestety w dużej mierze do ich dewastacji. Czy ustanowienie gmin ich właścicielami spowodowało zmiany w ich statusie? Oprócz rysu historycznego kształtowania się prawnej ochrony zabytków gminnych odniesiono się do tzw. kategorii zabytków rezydencjonalnych. W opracowaniu porównano także, jak z problemem utrzymania tego typu zabytków radzili sobie, będący w podobnej sytuacji, nasi południowi sąsiedzi.

1. Powojenna państwowa polityka ochrony zabytkowych rezydencji

Państwowy model własności, który stanowił podstawę realizacji powojennej ochrony zabytków w Polsce, a także w innych krajach socjalistycznych, uległ ewolucji na początku lat 90. XX wieku. Wraz z transformacją ustrojową pojawiły się nowe zjawiska, które do tego czasu nie mogły być obecne w krajowych planach opieki nad zabytkami, takie jak restytucja, prywatyzacja i komercjalizacja (zabytek zaczął być traktowany jako inwestycja kapitałowa). Opieka nad zabytkami w Polsce po 1989 r., pomimo zmian własnościowych, dalej boryka się z chroniczną niewydolnością systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków, a w przypadku zabytków rezydencjonalnych mierzy się dodatkowo z problemem niskiego poziomu zachowania substancji historycznej wielu obiektów rezydencjonalnych, będącym wynikiem wieloletnich błędów i zaniedbań, a także niekiedy świadomej w tym zakresie polityki państwa⁶.

Wyjaśniając pojęcie zabytku rezydencjonalnego, można się odwołać do statystyki zabytków nieruchomości i wpisów zabytków nieruchomości przyporządkowanych do określonych kategorii. Zabytkiem rezydencjonalnym są pałace i dwory będące ośrodkami dóbr, pałace miejskie w zespołach rezydencjonalnych, dwory podmiejskie w zespołach

⁶ Szerzej: A. Jagielska-Burduk, *Własność zabytku i jej ograniczenia po 1989 r.*, w: eadem, *Zabytek ruchomy*, LEX/el. 2011.

rezydencjonalnych, a także dwory obronne (wieże mieszkalne), zagregowane dawne klasy „pałace” i „dwory”⁷. Terminem „zespoły rezydencjonalne” są objęte budynki, zespoły budynków, które posiadały charakter reprezentacyjny⁸ i były najczęściej siedzibami właścicieli większych posiadłości. Przedmiotem ochrony w takim przypadku jest zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl⁹.

Polskie władze komunistyczne nie podjęły decyzji o propagandowym wykorzystaniu przejętego przez państwo zasobu zabytkowego, tak jak to miało miejsce choćby w Czechosłowacji, gdzie wprowadzono szereg przepisów umożliwiających większy nadzór ze strony środowiska konserwatorskiego nad zasobem zabytkowym. Co prawda, w celu zatarcia śladów po poprzednich niemieckich właścicielach szlacheckiego pochodzenia w zabytkowych przestrzeniach stosowano propagandowe aranżacje tzw. instalacji wewnątrz (*interiérové instalace*), jednak nierzadko skutkowało to możliwością zachowania zabytkowej tkanki architektonicznej i zapobiegło zniszczeniom, którym uległo wiele zabytków niemieckich na terenie PRL¹⁰. Tym samym po II wojnie światowej nad Wisłą

⁷ K. Zalasińska, K. Zeidler, *Rejestr zabytków*, w: *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, LEX/el.

⁸ Hasło *rezydencjonalny*, w: *Słownik języka polskiego* [online], <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rezydencjonalny.html> (dostęp: 4 II 2024).

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 VII 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, LEX nr 1083633.

¹⁰ W konsekwencji konfiskaty majątków niemieckiej i węgierskiej ludności dekretemi prezydenta: č. 12/1945 Sb. i č. 108/1945 Sb. na własność państwa przeszły liczne obiekty zabytkowe – 496 zamków i grodów oraz wiele budynków zabytkowych w miastach i wsiach, szczególnie na terenach przygranicznych. Utworzone dekretem prezydenta Republiki č. 108/1945 Sb. Fundusze Odnowy Narodowej (*Fondy národní obnovy*) konfiskowały mienie określone dekretem, przekazując nieruchomości w zarząd regionalnym komitetom narodowym. Podział ruchomości odbywał się zgodnie z ustanowioną w kwietniu 1946 r. procedurą separacji przedmiotów o wartościach zabytkowych, które wyłączano ze sprzedaży. W 1946 r. ustawą č. 137/1946 Sb. powołano Narodowe Komisje Kultury ds. Państwowego Majątku Kulturalnego (*Národní kulturní komise pro správu státního kulturního majetku*), których celem było wyselekcjonowanie i zabezpieczenie najbardziej wartościowych państwowych zabytków. Rezydencjonalne zabytki miejskie pozostawały pod opieką państwowego Urzędu ds. zabytków, a po 1951 r. – struktur terenowych komitetów narodowych. Wraz z reorganizacją państwowej opieki nad zabytkami w 1951 r. Komisje straciły monopol zarządcy nad dziedzictwem krajowym i stały się organem doradczym Ministerstwa Edukacji, Nauki i Sztuki. Znaczny zasób zabytków rezydencjonalnych włączono do grupy obiektów I kategorii (państwowy majątek kulturalny). Zob. więcej E. Kocowska-Siekierka, *Ochrona zamków, pałaców i innych*

nie przyjęto ogólnej strategii ochrony zabytków rezydencjonalnych, a na zabytkowe dwory i pałace patrzono wyłącznie przez pryzmat „klasowego wyzysku”¹¹. Oczywiście należy mieć też na względzie fakt, że w pierwszej kolejności skupiono się głównie na odbudowie zniszczonych miast i infrastruktury, których stan był nieporównywalnie gorszy niż u południowych sąsiadów, u których plany modernizacji i przebudowy miast związane były głównie z czynnikiem ich wyludnienia, a więc z przesiedleniami ludności. Niemniej jednak, dołączając do rodziny państw demokratycznych, Polska posiadała setki zdegradowanych zabytków, w szczególności na terenie tzw. Ziemi Odzyskanych, na których wojnę przetrwały poniemieckie rezydencje, niszczące lub znacznie przebudowywane, głównie w celu dostosowania ich do nowych, przeznaczonych dla nich celów użytkowych¹². Podobnie sytuacja wyglądała z przejętymi przez państwo po wojnie i użytkowanymi przeważnie niezgodnie z ich naturalnym przeznaczeniem rezydencjami polskich właścicieli.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu, konieczne było podjęcie trudnych decyzji dotyczących ochrony zabytków nieruchomych. Wśród tych decyzji należało rozstrzygnąć, czy umożliwić powrót

szlacheckich założeń rezydencjonalnych w Czechach w latach 1918–2015. Problem nacjonalizacji i restytucji, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 3(356), s. 51–69.

¹¹ Wraz z ustawą z 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (w efekcie oddziaływania konwencji haskiej o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego) pojawiły się pierwsze rozwiązania prawne skupione bezpośrednio na wyróżnieniu i wzmocnieniu ochrony wybranych zabytków nieruchomych. Wprowadzono możliwość prawnego wyróżnienia wartościowych zabytków poprzez nadanie zabytkom nieruchomym o szczególnej wartości dla kultury narodowej, na wniosek Ministra Kultury i Sztuki, po uznaniu przez Radę Państwa, miana pomnika historii (art. 6). Pomniki historii miały zostać zgłaszane do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną. Jednakże do 1994 r. tej formy ochrony nie stosowano, częściowo zastępując ją funkcjonującą w latach 1962–1973 pięciostopniową klasyfikacją obiektów zabytkowych, wprowadzoną aktem prawa wewnętrznego, na podstawie systematyki stworzonej przez Kazimierza Malinowskiego, opartej na hierarchii wartości uzależnionej od zasięgu oddziaływania (kryterium reprezentatywności w skali od międzynarodowej po lokalny) i stanu zachowania obiektu. Klasyfikacja zabytków nieruchomych wprowadzona została instrukcją wydaną przez Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków 20 XII 1961 r. oraz pismem okólnym nr 14 z 30 XII 1963 r. w sprawie określenia grup weryfikacyjnych zabytków nieruchomych wpisywanych do rejestru. Zob. J. Lewicki, *O początkach klasyfikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków*, w: *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2016, s. 96–100; J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce: geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 204–208; J. Zachwatowicz, *Nowe aspekty teorii konserwacji zabytków*, w: idem, *Wybór prac*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. 68, Warszawa 1981, s. 93–94.

¹² Zob. R.M. Łuczyński, *Losy rezydencji dolnośląskich w latach 1945–1991*, Wrocław 2010.

znacjonalizowanych zabytków do rąk prywatnych oraz w jaki sposób kształtować przepisy dotyczące ochrony zabytków, uwzględniając interesy społeczne i prywatne. Istotnym zagadnieniem było opracowanie skutecznego systemu wsparcia finansowego na utrzymanie zabytków oraz nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie usług związanych z ich konserwacją i restauracją. Dodatkowo, po likwidacji PGR-ów oraz przeniesieniu licznych instytucji publicznych, obecnych dotychczas w tych jednostkach do nowej infrastruktury, pojawiła się kwestia określenia, jakie funkcje powinny pełnić zabytki rezydencjonalne. W ciągu ostatnich 30 lat podejmowano niestety głównie jednostkowe działania, które świadczą o braku spójnego programu dotyczącego ochrony tego zasobu zabytkowego.

W przeciwieństwie do innych państw regionu władze RP, poza wyjątkami dotyczącymi mienia związków wyznaniowych oraz mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego, nie zdecydowały się na przyjęcie ustaw reprivatyzacyjnych¹³. W konsekwencji, jak oceniła to w 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli¹⁴, przewlekłość roszczeń dochodzonych w postępowaniach o stwierdzenie niezgodności przejęcia nieruchomości zabytkowej z przepisami dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r. w trybie § 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁵ miała niekorzystny wpływ na stan zabytków, ponieważ publiczni właściciele nie prowadzili przy obiektach prac, tłumacząc się nieuregulowanym stanem prawnym oraz zarzutem niegospodarności inwestycji w przypadku ewentualnego zwrotu nieruchomości¹⁶. Na temat negatywnych skutków braku odpowiednich przepisów i jasnych zasad dochodzenia roszczeń oraz ogromnych kosztów społecznych wynikających z przewlekłości wieloletnich skomplikowanych sporów wielokrotnie wypowiadał się zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁷. Spadkobiercy

¹³ Zob. Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2011.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, LRZ-410-09/2009, nr ewidencyjny: P/09/170, Rzeszów 2010.

¹⁵ Dz.U. 1945 Nr 10, poz. 51 ze zm.

¹⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 10, 51–58.

¹⁷ Zob. K. Wiktor, *Problem 30 lat dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w Polsce teoria i praktyka. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji*

właściciele ziemskich, zrzeszeni m.in. w takich organizacjach jak Polskie Towarzystwo Ziemiańskie¹⁸ i Stowarzyszenie *Domus Polonorum*¹⁹, negatywnie oceniali kolejne rozwiązania prawne dotyczące częściowego uregulowania stosunków własnościowych, niejako sankcjonujących nacjonalizację, np. przepis o pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych (możliwość odkupienia bez przetargu, ale po cenach rynkowych) w świetle ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰, a następnie jego uchylenie²¹. Możliwość udzielenia przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków (wynoszących nawet 99% jej faktycznej wartości) nierzadko była nadużywana przez nieuczciwych nabywców, którzy celowo łamali składane deklaracje i doprowadzali do degradacji zabytku w celu przekształcenia terenu do innych funkcji²².

Brak strategicznej polityki w zakresie ochrony zabytków rezydencjonalnych powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego po 30 latach od transformacji ustrojowej wciąż wyprzedają będące w ich posiadaniu zabytki (głównie już ich ruiny) „za złotówkę”²³, a liczne obiekty niszczej lub są niekiedy z premedytacją likwidowane²⁴. Zarówno wspomniany

Kancelarii Senatu, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/9610/4/437_30_lat_dochodzenia_roszczen_reprywatyzacyjnych_w_polsce_-_ekspertyza.pdf (dostęp: 30 VI 2023); RPO o reprivatyzacji: wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z siedmioma konkretnymi postulatami, 7 X 2016, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-reprivatyzacji-wystapienie-do-prezesa-rady-ministrow-z-siedmioma-konkretnymi-postulatami> (dostęp: 30 VI 2023).

¹⁸ Zob. <http://www.ziemianie.org.pl> (dostęp: 30 VI 2023).

¹⁹ Zob. <https://domuspolonorum.org/> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁰ W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 lit. a Ustawy z dnia 20 XII 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2003 Nr 6, poz. 64).

²¹ Ustawa z dnia 14 IV 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585).

²² Na temat problemów związanych ze sprzedażą zabytkowego budynku przez jednostkę samorządu terytorialnego zob. Ł. Urbańczyk, *Czy sprzedaż zabytku przez jednostkę samorządu terytorialnego to szansa czy zagrożenie?*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 18 X 2022, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/czy-sprzedaz-zabytku-przez-jednostke-samorządu-terytorialnego-to-szansa-czy-zagrożenie/ (dostęp: 30 VI 2023).

²³ Zob. M. Włodarczyk-Jakubczak, *Pałac za złotówkę. Nowy właściciel poszukiwany*, TVP3 Gorzów Wlkp., 12 VII 2019, <https://gorzow.tvp.pl/43473229/palac-za-zlotowke-nowy-wlasciciel-poszukiwany> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁴ Zob. A. Wylegała, *Był dwór, nie ma dworu. Reforma rolna w Polsce*, Wołowiec 2021.

raport NIK²⁵, jak i przygotowany przez Narodowy Instytut Dziedzictwa *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce*²⁶ wskazują na podstawowe błędy w państwowej polityce ochrony zabytków, które wynikają z nieprawidłowości w najbardziej fundamentalnej roli państwa w tej dziedzinie, czyli wiedzy o rzeczywistym stanie i statusie prawnym zabytków. Stan ten nie wynika wyłącznie z błędów i zaniedbań ostatniego trzydziestolecia, lecz jest pokłosiem niemal osiemdziesięcioletnich braków w tej dziedzinie.

Na terenie Czech i Słowacji, jak wspomniano powyżej, strategia zabezpieczenia najważniejszych krajowych zabytków rezydencjonalnych została uwzględniona w politykach ochrony i konserwacji zabytków już w okresie powojennym. W latach 90. rewizji podlegały metody przyjęte podczas realizacji tej polityki, jednak utrzymano jej główne założenia, dotyczące utrzymania w domenie publicznej i udostępniania zwiedzającym najbardziej wartościowych obiektów. Najcenniejsze zabytki rezydencjonalne (106 obiektów), które nie podlegały przeprowadzonym procesom restytucyj²⁷, uniknęły prywatyzacji i pozostały w zarządzie narodowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Dziedzictwa (*Národní památkový ústav* – NPÚ). Perspektywy zarządzania nimi uległy

²⁵ Zob. też Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, KNO.430.004.2021, nr ewidencyjny: 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.

²⁶ Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (ksiegi rejestru A i C)*, Warszawa 2017, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKO-W-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁷ Zwrot majątków nastąpił wskutek ustaw restytucyjnych przyjętych w latach 1990–1994 oraz 2000 (odszkodowań dla ofiar Holokaustu) ustawami: č. 403/1990 Sb., č. 87/1991 Sb., č. 229/1991 Sb., č. 243/1992 Sb., č. 116/1994 Sb., č. 212/2000 Sb. Ze względu na prawną sytuację wielu obiektów rezydencjonalnych, które zostały znacjonalizowane prezydenckimi dekretemi w latach powojennych (wyłączonych w ustawach reprivatyzacyjnych które dotyczyły konfiskaty obiektów po 1948 r.), oraz wymogi ograniczające możliwość ubiegania się o zwrot majątków (posiadanie obywatelstwa, a od 1994 r. wymóg stałego zamieszkania na terenie Czech, kwestie osobowe, takie jak lojalność wnioskodawcy i jego antenatów względem narodu) liczba wielu zabytków odzyskanych przez właścicieli była ograniczona. Na podstawie ustawy č. 172/1991 Sb. o przeniesieniu pewnych rzeczy z majątku Republiki Czeskiej do majątku gmin liczne zamki i pałace stały się własnością gmin. Niektóre z nich zachowały status obiektów udostępnionych społeczeństwu, np. Valdštejn, Pecka, Humprecht, Svojanov, Slavkov czy Loket, inne zostały sprzedane prywatnym inwestorom. Zob. J. Kulik, *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim w latach 1989–2000*, w: *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, pod red. G. Czubek, P. Kosiewskiego, Warszawa 2005, s. 31–38.

znacznej transformacji: zrezygnowano z państwowego monopolu na prawdę historyczną, służby ochrony dążą do naprawy błędów konserwatorskich i ekspozycyjnych popełnionych w okresie rządów komunistów, stopniowo prowadząc proces zagospodarowania wnętrz według nowoczesnej metodyki i powrotu wielu ruchomości na pierwotne miejsce²⁸. Obiekty są powszechnie dostępne, informacje o nich można uzyskać na oficjalnej stronie internetowej NPU²⁹, każdy dysponuje bogatą w treść informacyjną jednolitą stroną, również w języku polskim, na której można również kupić bilety wstępu na różnorodne trasy zwiedzania. Warto zaznaczyć, że ta polityka miała również wpływ na wykształcenie pewnych standardów użytkowania zabytków przez podmioty prywatne. Wiele rezydencji przejętych w wyniku ustaw reprivatyzacyjnych zostało udostępnione do zwiedzania, mimo że ustawy nie nałożyły na ich właścicieli takiego obowiązku³⁰.

2. Gmina jako właściciel zabytku

Reaktywowane gminy wyposażono w majątek, który poprzednio był majątkiem państwowym, określanym także mianem majątku ogólnonarodowego. W dużej mierze państwo uzyskało ten majątek w okresie powojennym z tytułu przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych oraz w wyniku tzw. reformy rolnej, przeprowadzonej w oparciu o przepisy Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Część nieruchomości posiadających status zabytku przejęta została przez państwo na podstawie przepisów Dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych³¹ oraz Dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich³², Ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych

²⁸ Zob. K. Křížová, *Historický interiér*, w: *Metodika torby interiérových instalací a reinstalací*, pod red. K. Bobka, Praha 2011, s. 32–33.

²⁹ Spis zamków i pałaców na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa, *Hrady, zámky a jiné památky*, Národní památkový ústav, <https://www.npu.cz/seznam-pamatek> (dostęp: 30 VI 2023).

³⁰ Działania te wspiera i propaguje Stowarzyszenie Właścicieli Zamków i Pałaców, które wspiera właścicieli w zdobywaniu środków na remonty zabytkowych obiektów oraz we współpracy z administracją państwową i krajowymi i międzynarodowymi organizacjami. Zob. *Asociace Majitelů Hradů A Zámků*, <https://amhz.cz/> (dostęp: 30 VI 2023).

³¹ Dz.U. 1945 Nr 9, poz. 45.

³² Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87.

gałęzi gospodarki narodowej³³, a także wielu innych tzw. aktów nacjonalizacyjnych.

Formalnie majątek ten przed rokiem 1990 był w swej części także zarządzany przez gminy, ale pamiętać należy, że w owym czasie nie działał niezależny od państwa samorząd terytorialny, funkcjonujące ówczesne rady narodowe były terenowymi organami władzy państwowej, a naczelnicy gmin i wojewodowie – terenowymi organami administracji państwowej. Gmina była ówczesnie jednostką zasadniczego podziału terytorialnego (administracyjnego) kraju, na terenie której działała rada narodowa. Także będące w zarządzie tych organów (nie gminy) mienie, określane w latach 80. mianem komunalnego, było w swej istocie mieniem ogólnonarodowym (państwowym). Gmina nie posiadała ówczesnie podmiotowości prawnej, tym samym nie mogła być podmiotem praw majątkowych.

Podmiotem prawa gmina stała się w roku 1990. Uzyskała osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Istota osobowości prawnej, jak się wskazuje, polega na tym, że jest to jednostka organizacyjna, która z mocy przepisu ustawy zostaje wyposażona w zdolność prawną i w związku z tym może być podmiotem stosunków prawnych³⁴. Zgodnie zaś z art. 38 Kodeksu cywilnego³⁵ osoba prawna działa poprzez swoje organy, a organami gminy zgodnie z ustawą samorządową są: rada gminy jako jej organ stanowiący do właściwości, której należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy.

Reaktywacja gmin jako jednostek samorządu terytorialnego spowodowała określone zmiany w upodmiotowieniu mienia określanego obecnie mianem mienia publicznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 ust. 1 u.p.w. mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: (1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, (2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełnią funkcję organu założycielskiego, (3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom, staje się w dniu wejścia w życie ustawy³⁶ z mocy prawa mieniem właścicielskich

³³ Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 17.

³⁴ Por. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 127.

³⁵ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610).

³⁶ Z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym (tj. 27 V 1990 r.) utracił moc art. 98 Ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1975 Nr 26,

gmin. Nastąpiło więc uwłaszczenie gmin samorządowych na mieniu ogólnonarodowym (państwowym), stanowiącym nominalne mienie gminne, o którym mowa była w przepisach ustawy z 1958 r. o radach narodowych. Mienie to stało się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym (27 maja 1990) z mocy prawa mieniem nowo utworzonych gmin, na których obszarze było ono położone, a nabycie następowało z mocy prawa nieodpłatnie.

Gminy zostały zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się ich własnością z mocy prawa. Wojewoda wydawał decyzje potwierdzające nabycie mienia przez gminę z mocy prawa. W przypadku nieruchomości ta deklaratoryjna decyzja wojewody była podstawą wpisu gminy jako właściciela w księdze wieczystej.

Majątek nieruchomy, w skład którego wchodziły zespoły pałacowe, otrzymany przez gminy w procesie uwłaszczenia, w dużej mierze był majątkiem uzyskanym przez Skarb Państwa w procesie nacjonalizacyjnym, jaki nastąpił w okresie powojennym. Do lat 90. ubiegłego wieku polityka dotycząca zasad gospodarowania tymi nieruchomościami, stanowiącymi, wszakże obok majątkowej, określoną wartość historyczną, należała do państwa. Wskazać należy, iż obok polskich zespołów pałacowych państwo przejęło określoną liczbę niemieckich zespołów pałacowych. Idzie tu w szczególności o zespoły przejęte na Ziemiach Odzyskanych, w szczególności zaś na Dolnym Śląsku.

Wyposażenie gminy w majątek miało pozwolić jej na realizowanie nałożonych na nią zadań publicznych, których zakres nie był i nie jest stały, co widać choćby na przykładzie problematyki ochrony zabytków. Podobnie też proces pozyskiwania przez gminy mienia komunalnego nie był jedynie aktem jednorazowym związanym z ich utworzeniem jako wspólnot samorządowych. Trwa on i obecnie, a art. 44 ustawy samorządowej stanowi wyraźnie, że nabycie mienia komunalnego następuje także: przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub jej zmianą granic, co następuje w drodze porozumienia lub decyzją Prezesa Rady Ministrów; w wyniku przekazania przez administrację rządową; w wyniku własnej działalności gospodarczej, oraz przez inne czynności prawne. Oznacza to, że proces ten ma miejsce i obecnie. Należące do gmin mienie komunalne (współcześnie: bardziej

poz. 139 ze zm.) oraz Ustawa z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1988 Nr 26, poz. 183 ze zm.).

mienie samorządowe) stanowi część majątku należącego do jednostek samorządu terytorialnego (powiatów, województw i innych jednostek samorządowych). Mienie to kwalifikowane jest jako składowa majątku publicznego, którego pozostała część należy do Skarbu Państwa³⁷.

W ujęciu prawa administracyjnego pojęcie mienia komunalnego łączy się ze znaną konstrukcją pojęciową rzeczy publicznych, stanowiących środki rzeczowe, za pomocą których administracja publiczna wykonuje swoje zadania³⁸. Rzeczy te są własnością gminy (jako własność poddane są prawu cywilnemu), jednocześnie zaś są one własnością ogółu i rozporządzanie nimi powinno być poddane kontroli tego ogółu. „Istotą tych rzeczy jest także możliwość ich powszechnego używania, przy czym nie należy do powszechnego używania wszelkiego rodzaju używanie, które opiera się na specjalnym pozwoleniu lub umowie”³⁹.

Zabytki, w tym szczególnie nieruchomości będące własnością gminy, są składnikami samorządowych rzeczy publicznych. Zabytek nieruchomy, zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2 ustawy, oznacza nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, wszakże ustawa nie zawiera definicji nieruchomości. Bazując więc na przepisach Kodeksu cywilnego oraz Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰, wskazano, iż nieruchomościami są grunty zarówno niezabudowane, jak i zabudowane, a ponadto mogą nimi być budynki i lokale, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności⁴¹. Ustawa, nie definiując zabytku nieruchomego, wskazuje, że zabytkami nieruchomymi są te, będące w szczególności: (a) krajobrazami kulturowymi, (b) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, (c) dziełami architektury i budownictwa, (d) dziełami budownictwa obronnego, (e) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, (f) cmentarzami, (g) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, (h) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych

³⁷ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 269.

³⁸ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 176; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 160.

³⁹ Por. T. Bigo, op. cit., s. 177–178.

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 344).

⁴¹ Por. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 3.

osobistości lub instytucji. Te wymienione powyżej rodzaje zabytków nieruchomości mogą więc znaleźć się w gminnych zasobach nieruchomości.

3. Gmina a jej zadania związane z zabytkami

Gmina jako jednostka administracji zdecentralizowanej wykonuje zadania publiczne określone w ustawie samorządowej i innych aktach normatywnych czy otrzymanych w drodze zawartych porozumień. Wśród nich mamy do czynienia z wykonywaniem zadań związanych z kulturą, w tym dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi, w szczególności zaś zabytkami nieruchomymi (w ich ramach zespołami architektonicznymi). Wszak już normy preambuły Konstytucji RP oraz przepisy jej art. 5 zwracają uwagę na upowszechnienie i równy dostęp do dóbr kultury, nie nakładając konkretnych obowiązków na organy władzy publicznej⁴². Jest to realizacja zadania związanego z ochroną dziedzictwa narodowego i zapewnieniem szerokiego dostępu obywateli do dóbr kultury, do których zabytki niewątpliwie należą. Specyfika tej sytuacji związana jest z tym, że gmina z jednej strony wykonuje zadania publiczne w tej sferze, z drugiej strony część zabytków nieruchomych objętych tymi działaniami dotyczy zabytków nieruchomych, których właścicielem jest gmina. Mamy więc tu do czynienia ze stosunkowo specyficzną sytuacją, w jakiej znajduje się gmina w związku z własnością zabytku nieruchomego będącego jej własnością, w tym wykonuje ona równocześnie określone zadania publiczne związane z ich ochroną.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w art. 20 i art. 24 przewidują utworzenie gminnych zasobów nieruchomości, do których należą nieruchomości stanowiące przedmiot własności gminy, a nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Mogą być one wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych, w tym także związanych z propagowaniem kultury. Gmina wykonuje więc zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami.

⁴² Por. A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 58–59.

Ochrona zabytków to zadania wykonywane przez organy administracji publicznej, mające na celu zapewnienie odpowiednich warunków do zachowania, utrzymania i zagospodarowania zabytków. To także zapobieganie i zabezpieczenie przed grożącym im niebezpieczeństwom, np. kataklizmom, dewastacjom i kradzieżom. Polega ona również na kontrolowaniu i nadzorowaniu stanu zabytkowych obiektów oraz uwzględnianiu ich w planowaniu np. nowych dróg czy zabudowy. Zadania te organy administracji realizują, wykorzystując typowe prawne formy działania administracji, których wykonanie zabezpieczone jest, w razie potrzeby, możliwością użycia przymusu.

Wskazując na zadania, jakie w zakresie ochrony zabytków wykonywać powinny organy gminy, wymienić należy przewidziane przepisami art. 22 ustawy o ochronie zabytków prowadzenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy⁴³. Zgodnie z przepisami art. 16 rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej⁴⁴. Przepisy art. 18 wskazują wyraźnie, że ochronę zabytków uwzględnia się przy sporządzaniu strategii rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W studium oraz w miejscowym planie, zgodnie z art. 19, szczególną ochroną muszą być objęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków i ich otoczenie, inne zabytki nieruchome znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków oraz parki kulturowe.

⁴³ W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: (1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; (2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; (3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

⁴⁴ Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: (1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; (2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; (3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, (4) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury; (5) składowania lub magazynowania odpadów.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z przepisem art. 87 ustawy o zabytkach, sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami⁴⁵. Gminy mają także możliwość udzielania dotacji celowych na realizację zadań związanych z pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub robotami budowlanymi przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, a także przy zabytkach włączonych do gminnej ewidencji zabytków. Podstawą dotowania są uchwały rad gmin w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane.

Istotne zmiany dotyczące zadań gminy w zakresie ochrony zabytków wprowadziła Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Rolę studium w zakresie prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej gminy przejęły: plan ogólny gminy w zakresie ustalenia stref predystynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych oraz strategia rozwoju gminy. Nowa regulacja sprawia, że zgodnie z art. 19 ustawy o ochronie zabytków „[o]kreślając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości: (1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; (2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymagane są również w przypadku ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

⁴⁵ Program ten po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków uchwała rada gminy i jest on publikowany w Dzienniku Urzędowym danego województwa. Z realizacji programu organ wykonawczy gminy sporządza co 2 lata sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy. Ma on na celu w szczególności: uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Program nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, ale jest aktem polityki administracyjnej.

⁴⁶ Dz.U. 2023, poz. 1688.

O ile ochrona zabytków wydaje się być przede wszystkim domeną administracji publicznej, o tyle opieka nad nimi zdaniem ustawodawcy powinna być sprawowana przez ich właścicieli lub użytkowników. Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza ma więc wymiar bardziej indywidualny. W praktyce chodzi o zapewnienie jak najlepszych warunków do naukowego badania i dokumentowania zabytków, prowadzenie przy nich prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych, zabezpieczenie i utrzymanie w jak najlepszym stanie zabytków i ich otoczenia, odpowiednie z nich korzystanie, popularyzowanie ich i upowszechnianie wiedzy o nich.

Gmina, będąc właścicielem zabytków nieruchomych, przede wszystkim powinna dbać o ich stan fizyczny pozwalający na utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; naukowe badanie i dokumentowanie zabytku; prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Wskazane działania ochronne podejmowane w stosunku do zabytkowych rezydencji łączone być mogą z realizacją celów publicznych.

Niewątpliwie największy problem realizacji ochrony zabytków rezydencjonalnych związany jest z pozyskaniem odpowiednich środków finansowych niezbędnych na ich restaurację i utrzymanie. Szczególny problem stanowi zagadnienie środków związanych z odbudową, konserwacją i późniejszym wykorzystywaniem tych zabytków. Alternatywą dla restauracji zabytku przez gminę jest ewentualna możliwość jego zbycia. Oczywiście zbycie to powinno być zabezpieczone gwarancjami, że nabywca podejmie działania restauracyjne i nie zbędzie go osobom trzecim. Rodzajem zabezpieczania w takim przypadku jest przysługujące zbywcy prawo pierwokupu. Na mocy przepisu art. 109 Ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami gmina może skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości, pod warunkiem uprzedniego ujawnienia takiego prawa w księdze wieczystej. Zgodnie z treścią art. 26 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli

stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku (przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu takiego zabytku w trwały zarząd).

4. Studia przypadków

W kwietniu 2023 r. media społecznościowe organizacji zajmujących się promocją i propagowaniem wiedzy o zabytkach obieły informacje o licytacji komorniczej pałacu w Gorzanowie (Kotlina Kłodzka). Jak podały następnie serwisy informacyjne, licytacja obiektu miała odbyć się 26 maja i obejmować działkę z pałacem – prawie 6 tys. m² i parkiem – 6,67 ha⁴⁷. 20 maja Marek Haisig, prezes Fundacji Pałac Gorzanów poinformował w mediach społecznościowych, że licytacja obiektów została odwołana, co jednak nie oznaczało kłopotów finansowych obiektu. Pałac trafił do Fundacji w 2012 r. właściwie w stanie ruiny, do której doprowadziła wieloletnia bezczynność poprzednich prywatnych właścicieli pałacu. Do tej pory Fundacji udało się uzyskać środki finansowe z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 w wysokości prawie 7,5 mln zł, środki z Ministerstwa Kultury w wysokości 2,5 mln zł oraz mniejsze dotacje z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego⁴⁸. Nie jest to jedyny tak duży obiekt na Dolnym Śląsku, który po latach zaniedbań organizacje pozarządowe powołane do celów ratowania konkretnych zabytków starają się wyprowadzić z ruiny. Jedne z najbardziej spektakularnych działań podejmuje m.in. Fundacja Lubiąż⁴⁹, której celem od 1989 r. jest przywrócenie dawnej świetności tego pocysterskiego opactwa. Jednakże potrzeby finansowe i czas ich pozyskiwania w zasadniczej mierze ograniczają możliwości podmiotu głównie do prac zabezpieczających obiekt przed ruiną, o czym szczerze przyznają zarządcy nieruchomości. Niewątpliwie, ratowanie monumentalnych założeń zabytkowych stanowi ogromne

⁴⁷ R. Piel, *Gorzanów. Pałac idzie pod młotek. Renesansowy obiekt wystawiony na licytację*, Kłodzko24.eu, 17 IV 2023, <https://kłodzko24.eu/wiadomosci/gorzanow-renesansowy-obiekt-wystawiony-na-licytacje/xbJIMFPLvICl9Gq85rmm> (dostęp: 30 VI 2023).

⁴⁸ Zob. strona internetowa pałacu Gorzanów: <http://palacgorzanow.pl/aktualnie-prowadzone-prace/> oraz media społecznościowe: <https://www.facebook.com/FundacjaPalacGorzanow> (dostęp: 30 VI 2023).

⁴⁹ Fundacja Lubiąż, <https://fundacjalubiaz.org.pl/> (dostęp: 30 VI 2023).

ryzyko inwestycyjne, pomimo najszerszych chęci i intencji posiadaczy. Reprezentatywnym przykładem jest proces ratowania położonego 35 km od Gorzanowa pałacu w Kamieńcu Ząbkowickim, ostatecznie przejętego przez gminę w 2012 r. Obiekt znajdował się w stanie ruiny, będącym wynikiem zarówno zniszczeń powojennych, jak i dewastacji wewnątrz w czasie gdy budynek był opuszczony w związku z toczącym się postępowaniem spadkowym po śmierci jego długoletniego dzierżawcy. To monumentalne dziewiętnastowieczne założenie, o kubaturze 90 tys. m², projektu jednego z najwybitniejszych architektów niemieckich Karla Friedricha Schinkla, jest szczególnie znane ze względu na osobę jego właścicielki, córkę króla Niderlandów Wilhelma I Orańskiego – Mariannę Orańską. Natomiast niechlubną sławę zawdzięcza dramatycznemu kresowi jego świetności po II wojnie światowej. Ze względu na swój imponujący rozmach wewnątrz oraz użyte materiały o wysokiej wartości stał się on wielkim magazynem budowlanym dla miejscowej społeczności. Szczególnie niepokojące jest, że służby konserwatorskie, które powinny chronić zabytki, milcząco przyzwalały na ten proceder, ideologicznie pomijając wartości historyczne i artystyczne obiektu⁵⁰. O potrzebach pałacu świadczą kalkulacje sporządzone po przejęciu obiektu – szacowania gminy dotyczące kosztów jego odbudowy sięgały około 250–270 mln zł, kwoty oszałamiające w przypadku zestawienia z wysokością przyznanych środków budżetowych dla dolnośląskiego konserwatora zabytków, które dopiero w 2022 r. wzrosły z 2 do 9 mln zł⁵¹. Jak wskazuje gmina, od momentu przejęcia pałacu zainwestowała w jego remont 20 mln zł. Pozyskała dodatkowe środki zarówno od Skarbu Państwa, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, jak i z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego i tzw. funduszy norweskich⁵². Prawdopodobnie potrzeby te byłyby znacznie większe, gdyby nie nakłady czynione indywidualnie przez poprzedniego inwestora, który samodzielnie starał się ochronić obiekt

⁵⁰ Na temat losów pałacu po 1945 r. zob. M. Klawikowska, *Pałac w Kamieńcu Ząbkowickim i jego losy po 1945*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Studia Historyczne” 2000, nr 6, s. 5–16.

⁵¹ Zob. *Dolnośląskie: Budżet wojewódzkiego konserwatora zabytków wzrosnie z 2 do 9 mln zł rocznie*, Portal Komunalny, 5 XI 2021, <https://portalkomunalny.pl/dolnoslaskie-budzet-wojewodzkiego-konserwatora-zabytkow-wzrosnie-z-2-do-9-mln-zl-rocznie-426654/> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵² Zob. wykaz na stronie internetowej pałacu: <https://palacmarianny.com.pl/> (dostęp: 30 VI 2023).

przed ostatecznym upadkiem, a którego wkład w ratowanie zabytku jest jednak podważany przez gminę⁵³.

Niewielkie perspektywy mają przed sobą obiekty całkowicie zrujnowane i pozbawione walorów inwestycyjnych, które najczęściej zachowały się w drobnych fragmentach i nie posiadają już oryginalnej tkanki zabytkowej. Realistycznie mogą one przetrwać lub zostać zrewitalizowane wyłącznie przy udziale inwestora publicznego. Takie działania udało się zrealizować m.in. w dwóch założeniach, które uległy prawie całkowitemu wypaleniu po II wojnie światowej: w Żmigrodzie i w Słońsku. Prace w ruinach barokowego pałacu Hatzfeldów w Żmigrodzie rozpoczęły się już w 2007 r., gdy gmina uzyskała na ten cel prawie 6 mln zł ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego⁵⁴. Rycerski zamek joannitów w Słońsku spłonął w 1975 r., prawdopodobnie z inspiracji milicji obywatelskiej (tuż po wojnie mieścił się w nim dom kultury, a następnie magazyn). Pod koniec drugiej dekady XXI wieku gmina podjęła działania zabezpieczające i prowadzące do stworzenia z zamku obiektu kulturalnego. Na ten cel udało się gminie pozyskać środki finansowe w ramach Programu Współpracy Interreg VA Brandenburgia-Polska 2014–2020, w kwocie ponad 1 mln euro⁵⁵. Oba założenia zachowano w formie stosowanej w nomenklaturze konserwatorskiej „trwałej ruiny”, czyli ruiny, w której podjęte prace konserwatorskie mają służyć ustabilizowaniu i zabezpieczeniu, bez ingerencji w tkankę. W formie trwałej ruiny zachowano m.in. przekazany w 2006 r. przez Skarb Państwa gminie Iwaniska Zamek Krzyżtopór w Ujeździe. Propagandowe deklaracje dotyczące jego ewentualnej odbudowy emocjonują opinię publiczną już od wielu lat i stanowią element sporu teoretyków konserwacji i restauracji zabytków⁵⁶.

⁵³ W 1984 r. pałac został wdzierżawiony prywatnemu przedsiębiorcy Włodzimierzowi Sobiechowi, który starał się samodzielnie rekonstruować obiekt i nie dopuścić do jego dalszej ruiny. Opinie dotyczące jego pracy są jednak rozbieżne. Zob. M. Borkowski, *Włodzimierz Sobiech i jego wpływ na kamieniecki pałac*, *Express Miejski*, 25 III 2015, <http://zabkowice.express-miejski.pl/wiadomosc/20247,wlodzimierz-sobiech-i-jego-wplyw-na-kamieniecki-palac> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁴ W. Zawada, *Renowacja kompleksu pałacowego w Żmigrodzie*, *Barycz.pl*, http://barycz.pl/index_turystyka.php?dzial=6&kat=23&art=14 (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁵ Na temat historii zabytku i prac związanych z projektem zob. D. Piotrowska-Kuipers, *Zamek joannitów w Słońsku – historia, zabezpieczenie i perspektywy*, *„Ziemia Lubuska”* 2021, nr 7, s. 185–194.

⁵⁶ Na temat statusu Zamku Krzyżtopór oraz konserwatorskiego sporu na temat jego przyszłości zob. J. Kurek, *Zamek Krzyżtopór w Ujeździe jako część dziedzictwa światowego*, *„Przestrzeń i Forma”* 2017, nr 30, s. 87–106.

Jak wskazano w *Programie opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*: „[w]śród zabytków znajdujących się w stanie ruiny dominują obiekty prywatne – zrujnowane pałace z obiektami towarzyszącymi i zaniedbanymi parkami, budynki mieszkalne, w tym domy przysłupowe, zabudowa wiejska i obiekty przemysłowe. W stanie niezabezpieczonej ruiny pozostają także obiekty państwowe, pałace i obiekty w zespołach pałacowo-parkowych zarządzane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁵⁷ oraz niektóre zamki pozostające we władaniu Lasów Państwowych. Podobny stan reprezentują także liczne zabytki samorządowe – pałace i obiekty im towarzyszące, dwory, zamki, opuszczone kościoły ewangelickie i mauzolea. [...] Prace remontowe były realizowane przez samorządy (20), instytucje państwowe (8), podmioty prywatne, fundacje i stowarzyszenia oraz instytucje kościelne (kilka obiektów). Liczba ta wzrastała i w końcu 2020 r. odnotowano 113 kompleksowo wyremontowanych obiektów rezydencjonalnych i 84 obiekty im towarzyszące (łącznie 197 obiektów zabytkowych). Prace remontowe prowadzone są w kolejnych, 96 obiektach (pałace, dwory i zamki) oraz 27 im towarzyszących. Struktura właścicielska wyremontowanych i remontowanych zespołów zabytkowych jest następująca: jednostki samorządowe – 28, instytucje państwowe – 9; podmioty prywatne, fundacje i stowarzyszenia oraz instytucje kościelne (kilka obiektów) – 158. [...] Poprawia się także stan zrujnowanych obiektów pałacowych, które są zabezpieczane i odbudowywane przez samorządy (np. dwór w Starej Kamienicy, pałac w Goszczu, zamki w Kamieńcu Ząbkowickim, Ząbkowicach Śląskich i Zagórzcu Śląskim) oraz podmioty prywatne (np. zamek Niesytno, zamek Henryka w Stanisławowie, pałac w Sieroszowie)”⁵⁸.

Podsumowanie

Mając na względzie stan zachowania, zapotrzebowanie finansowe oraz wysokość środków finansowych przeznaczanych na ochronę zabytków w Polsce, obecnie zasadniczym ratunkiem dla zrujnowanych monumentalnych obiektów są środki europejskie z funduszy strukturalnych,

⁵⁷ Wcześniej przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR).

⁵⁸ Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Program opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*, s. 7–8, https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Kultura/Ochrona_zabytkow/2021/PONZ2021/Program_opieki_nad_zabytkami_Wojewodztwa_Dolnoslaskiego_2021-2024.pdf (dostęp: 30 VI 2023).

regionalnych programów operacyjnych, programów specjalnych, w tym w szczególności współpracy transgranicznej oraz mechanizm finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także norweski mechanizm finansowy, które pozwalają na finansowanie lub dofinansowanie wieloletnich projektów o milionowych kosztorysach. Do dysponentów zabytkowych rezydencji oraz innych wartościowych obiektów nieruchomości skierowano w 2022 r. Rządowy Programy Odbudowy Zabytków, w którym zadeklarowano miliardy złotych na ich odbudowę. W ramach programu finansowane mają być obiekty posiadających wpis do ewidencji lub rejestru zabytków i będących w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki organizacyjnej podległej jednostce samorządu terytorialnego⁵⁹. Wyniki pierwszego naboru zostały ogłoszone w lipcu 2023 r.: dofinansowanie przyznano na ponad 4800 projektów, łączna kwota wsparcia to 2,51 mld zł.

Nie ulega wątpliwości, że konserwacja, restauracja czy rewitalizacja zrujnowanych obiektów o znacznej kubaturze wymagają ogromnych nakładów finansowych bez perspektywy zwrotu z inwestycji. W tej sytuacji nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że podmioty prywatne, które angażują się w prace zabezpieczające i odtwarzające oryginalny wygląd obiektów, niejako zastępują w tych obowiązkach podmioty publiczne. Dysponują przy tym mniejszymi zasobami materialnymi i personalnymi, niezbędnymi do aplikowania o milionowe dotacje, a następnie ich wykonania i rozliczenia. Dlatego należy wskazać na rosnącą rolę samorządu związaną z ratowaniem od ruiny tych zaniedbanych obiektów, które po rewitalizacji mogą być przeznaczone do pełnienia funkcji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Borkowski M., *Włodzimierz Sobiech i jego wpływ na kamieniecki pałac*, *Express Miejski*, 25 III 2015, <http://zabkowice.express-miejski.pl/wiadomosc/20247,wlodzimierz-sobiech-i-jego-wplyw-na-kamieniecki-palac> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁹ Rządowy Program Odbudowy Zabytków, <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-program-odbudowy-zabytkow> (dostęp: 30 VI 2023).

- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 57–77.
- Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Program opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*, https://umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user_upload/Kultura/Ochrona_zabytkow/2021/PONZ2021/Program_opieki_nad_zabytkami_Wojewodztwa_Dolnośląskiego_2021-2024.pdf (dostęp: 30 VI 2023).
- Jagielska-Burduk A., *Własność zabytku i jej ograniczenia po 1989 r.*, w: A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, LEX/el. 2011.
- Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2011.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kocowska-Siekierka E., *Ochrona zamków, pałaców i innych szlacheckich założeń rezydencjonalnych w Czechach w latach 1918–2015. Problem nacjonalizacji i restytucji*, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 3(356), s. 51–69.
- Klawikowska M., *Pałac w Kamieńcu Żąbkowickim i jego losy po 1945*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Studia Historyczne” 2000, nr 6, s. 5–16.
- Křížová K., *Historický interiér*, w: *Metodika torby interiérových instalací a reinstalací*, pod red. K. Bobka, Praha 2011, s. 24–36.
- Kulik J., *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim w latach 1989–2000*, w: *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, pod red. G. Czubek, P. Kosiewskiego, Warszawa 2005, s. 31–38.
- Kurek J., *Zamek Krzyżtopór w Ujeździe jako część dziedzictwa światowego*, „Przestrzeń i Forma” 2017, nr 30, s. 87–106.
- Lewicki J., *O początkach klasyfikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków*, w: *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2016, s. 91–108.
- Łuczyński R.M., *Losy rezydencji dolnośląskich w latach 1945–1991*, Wrocław 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, LRZ-410-09/2009, nr ewidencyjny: P/09/170, Rzeszów 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewidencyjny: 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.
- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Warszawa 2017, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30 VI 2023).
- Piotrowska-Kuipers D., *Zamek joannitów w Stońsku – historia, zabezpieczenie i perspektywy*, „Ziemia Lubuska” 2021, nr 7, s. 185–194.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce: geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015.

- Urbańczyk Ł., *Czy sprzedaż zabytku przez jednostkę samorządu terytorialnego to szansa czy zagrożenie?*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 18 X 2022, https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/czy-sprzedaz-zabytku-przez-jednostke-samorzadu-terytorialnego-to-szansa-czy-zagrozenie/ (dostęp: 30 VI 2023).
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M Cherki, LEX/el. 2010.
- Wiktor K., *Problem 30 lat dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w Polsce teoria i praktyka. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu*, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senat-inicjatywyplik/9610/4/437_30_lat_dochodzenia_roszczen_reprivatyzacyjnych_w_polsce_-_ekspertyza.pdf (dostęp: 30 VI 2023).
- Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, pod red. J. Łukaszewicza, Rzeszów 2012.
- Włodarczyk-Jakubczak M., *Pałac za złotówkę. Nowy właściciel poszukiwany*, TVP3 Gorzów Wlkp., 12 VII 2019, <https://gorzow.tvp.pl/43473229/palac-za-zlotowke-nowy-wlasciciel-poszukiwany> (dostęp: 30 VI 2023).
- Wylegała A., *Był dwór, nie ma dworu. Reforma rolna w Polsce*, Wołowiec 2021.
- Zachwatowicz J., *Nowe aspekty teorii konserwacji zabytków*, w: J. Zachwatowicz, *Wybór prac*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. 68, Warszawa 1981, s. 93–100.
- Zawada W., *Renowacja kompleksu pałacowego w Żmigrodzie*, Barycz.pl, http://barycz.pl/index_turystyka.php?dzial=6&kat=23&art=14 (dostęp: 30 VI 2023).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.