



KONSEKWENCJE WPISU DÓBR NA LISTĘ UNESCO – PRESTIŻ I CO DALEJ? Postulaty *de lege ferenda* w zakresie prawnych konsekwencji wpisania obiektu na Listę UNESCO *Consequences of entering assets into the UNESCO List – prestige and what next?*

Ewelina Kowalska*

SUMMARY: In Poland there are 70 facilities recognised as monuments of history, 14 of which are listed on the UNESCO World Heritage list. From the point of view of the effects in terms of national recognition for the historical monument, it has a prestigious meaning. Given the distinction of cultural monuments as a separately governed issue by article. 7 of the Polish Act on Antiques' Protection and Care, a question is raised debating the ratio legis of this institution. The possibility to apply for entry onto the UNESCO list is the only result of this legal regulation.

However, what is the most problematic – the entry of such historic monument onto this exclusive List also does not constitute a change in terms of the legal status of such an object. The aim of this paper is to analyse the issue of the real and effective judicial protection of, both historic monuments as well as the facilities included in the list of World Heritage.

KEYWORDS: historic preservation, historic monument, UNESCO World Heritage list, cultural park.

Obecnie w Polsce za pomnik historii uznanych jest 70 obiektów¹, a 15 z nich figuruje na Liście Światowego Dziedzictwa UNESCO. Rozdział drugi ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej u.o.z.o.z.)² został w całości poświęcony formom i sposobom ochrony zabytków. Otwiera go art. 7 u.o.z.o.z., zgodnie z którym formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

* Ewelina Kowalska, Ph.D. in legal sciences, adjunct at the Intellectual Property Law Center at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk
<https://orcid.org/0000-0001-6449-4204>

¹ Dnia 15 marca 2017 r. za pomnik historii uznano 10 nowych obiektów: 1. „Gliwice – radiostacja”, 2. „Jawor – kościół ewangelicko-augsburski pw. Ducha Świętego zwany kościołem Pokoju”, 3. „Klępsk – kościół pw. Nawiedzenia Najświętszej Maryi Panny”, 4. „Ozimek – żelazny łańcuchowy most wiszący na rzece Mała Panew”, 5. „Rydzyna – założenie rezydencjonalno-urbanistyczne”, 6. „Świdnica – katedra pw. św. Stanisława Biskupa i Męczennika i św. Wacława Męczennika”, 7. „Świdnica – zespół kościoła ewangelicko-augsburskiego pw. Świętej Trójcy zwanego kościołem Pokoju”, 8. „Święty Krzyż – pobenedyktynski zespół klasztorny oraz przedchrześcijańskie obwałowania kamienne na Łysej Górze”, 9. „Tyniec – zespół opactwa benedyktynów”, 10. „Wąchock – zespół opactwa cystersów”.

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

Pomnik historii jest więc jedną z pięciu ustawowo wyróżnionych form ochrony zabytków, zarezerwowaną dla wyjątkowych obiektów nieruchomości i może zostać zgłoszony do Komitetu Dziedzictwa Światowego celu objęcia ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.³ Zgodnie z art. 15 u.o.z.o.z. uznania za pomnik historii dokonuje mocą rozporządzenia Prezydent RP, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zaopiniowany przez Radę Ochrony Zabytków. Taka sama procedura jak w przypadku uznania za pomnik historii obowiązuje w zakresie cofnięcia tego statusu. Za pomnik historii może zostać uznany wyłącznie zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury. W treści rozporządzenia wyszczególnia się cechy danego zabytku świadczące o jego nadzwyczajnej wartości, określa się dokładnie jego granice i zamieszcza schematyczną mapkę obiektu.

Właściwie regulacje mające za przedmiot pomnik historii ograniczają się do dwóch wyżej wskazanych przepisów. Z uwagi na nieostre kryteria uznania „danego obiektu” za pomnik historii, Rada Ochrony Zabytków 6 października 2005 r. przyjęła i zarekomendowała stosowanie opracowanych przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (aktualnie NID) „Kryteriów i procedur uznawania obiektu za pomnik historii, które szczegółowo formułują przesłanki uznania za pomnik historii, wskazując m.in. na: 1) ponadregionalne znaczenie, 2) dużą wartość historyczną, naukową i artystyczną, 3) znaczenie dla polskiego dziedzictwa kultury oraz 4) stan zachowania umożliwiający rewalforyzację. Katarzyna Zalasieńska podnosi, że z opiniodawczo-doradczego charakteru organu, jakim jest Rada Ochrony Zabytków wynika prawny charakter tego dokumentu, który traktować należy jako niewiążący, pozostający w sferze wewnętrznej administracji. Jak słusznie twierdzi Autorka tak istotne elementy, jak kryteria i procedura uznania za pomnik historii powinny być co najmniej materiały rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁴.

Analizując procedurę uznania za pomnik historii wskazać należy, że warunkiem uznania za pomnik historii jest obligatoryjność uprzedniego wpisu do rejestru zabytków lub objęcie statusem parku kulturowego. Propozycję uznania za pomnik historii – wraz z właściwą dokumentacją – zgłaszający składa Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej MKiDN), za pośrednictwem i po zaopiniowaniu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej WKZ). Dokonanie w konkretnym przypadku oceny, czy dany zabytek spełnia te kryteria, powierzono wojewódzkim konserwatorom zabytków, a ich ocena podlega następnie badaniu przez Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID). Departament Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego kieruje zgłoszenie do NID w celu zweryfikowania danych zawartych w dokumentacji i wydania opinii co do zasadności propozycji uznania obiektu za pomnik historii. Zaopiniowane przez NID zgłoszenie MKiDN zostaje przedłożone Radzie Ochrony Zabytków, a po wyrażeniu pozytywnej opinii przez Radę Ochrony Zabytków, Departament Ochrony Zabytków przekazuje dokumentację zgłoszenia do NID, który przygotowuje projekt rozporządzenia Prezydenta RP wraz z uzasadnieniem i załącznikiem graficznym, tj. mapą określającą granice pomnika historii. W dalszej kolejności po dokonaniu analizy projekt rozporządzenia Prezydenta RP Departament

³ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190).

⁴ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 269.

Ochrony Zabytków przekazuje MKiDN do ostatecznej akceptacji i po tak owej kieruje do Prezydenta RP wniosek o uznanie obiektu za pomnik historii. Ostatecznie Prezydent RP w drodze rozporządzenia, które wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, uznaje obiekt za pomnik historii, określając jego granice. Rozporządzenie Prezydenta RP jest ogłaszane w „Dzienniku Ustaw”. Mając na uwadze złożoną procedurę uznania za pomnik historii i rangę prawną aktu to uznanie stwierdzającego tym bardziej zaskakuje brak jakichkolwiek przepisów ustawowych powiązanych z tą formą ochrony zabytków. W odniesieniu do pomników historii mamy tak naprawdę do czynienia z poziomem ochrony przewidzianym dla zabytków wpisanych do rejestru czy też parków kulturowych.

Z punktu widzenia skutków w wymiarze krajowym uznanie za pomnik historii z pewnością stanowi renomę. Brak natomiast formalno-prawnych konsekwencji związanych z nadaniem statusu pomnika historii, co stanowi poważny problem praktyczny. Obiekty figurujące na liście pomników nie pozostają objęte szczególną ochroną, która byłaby właściwa dla tej prawnej formy ochrony zabytków. Mając na uwadze wyodrębnienie pomników kultury jako odrębnie uregulowanej w art. 7 u.o.z.o.z. formy ochrony zabytków zarezerwowanej dla miejsc o szczególnym znaczeniu powstaje właściwe pytanie o ratio legis tej instytucji. W tym miejscu podnieść należy oczywiście kwestie otwarcia drogi do wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, ale możliwość ubiegania się o ten wpis to jedyny prawny skutek przedmiotowej regulacji. Jednak co najbardziej wątpliwe – wpisanie pomnika historii na Listę UNESCO również nie wiąże się ze zmianą w zakresie statusu prawnego takiego obiektu. Natomiast państwo, na terenie którego znajduje się taki obiekt zobowiązane zostaje do zadośćuczynienia warunkom związanym z wpisem, a w szczególności gwarancji zachowania obiektu w niepogorszonym stanie, a nie dotrzymanie tych warunków może skutkować skreśleniem obiektu z Listy na podstawie decyzji Komitetu Dziedzictwa Światowego. Tym samym konieczne jest sporządzanie m.in. szczegółowych planów zarządzania i zagospodarowania terenu. Ponadto dodatkowym wymogiem jest utworzenie obowiązkowych stref ochronnych, w ramach których istnieje możliwość wprowadzenia obostrzeń ekonomicznych.

Wzmocniona ochrona obiektu wynika więc ze zobowiązań międzynarodowych, a konieczności szczególnej ochrony takich dóbr w ogóle nie odzwierciedlają regulacje krajowe. Tak naprawdę najistotniejsze znaczenie w przypadku wpisu na tę prestiżową listę ma świadomość społeczna, potwierdzająca unikatowość i szczególne znaczenia takich obiektów. Jak trafnie wskazuje P. Dobosz istnieje wprawdzie duma z powodu wpisu poszczególnych obiektów na Listę Światowego Dziedzictwa, ale nie jest ona poparta optymalnymi i szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi ich ochrony i opieki, co powoduje że polski system jest nie tylko przestarzały, ale stanowi niejako w tym zakresie „tabula rasa”⁵. Najpoważniejszą konsekwencją takiego stanu rzeczy jest problem z ustanowieniem obowiązków prawnych na rzecz użytkowników oraz zarządców (dysponentów) takich obiektów, jak i uprawnień związanych z wykorzystaniem tych dóbr. W tym kontekście w doktrynie podnosi się nawet postulat poszerzenia krajowej formy prawnej ochrony zabytków o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, którą powiązać należałoby ze szczegółowymi narzędziami ochrony i planami zarządzania⁶. Uznanie za pomnik ma bez wątpienia znaczenie

⁵ P. Dobosz, *Uwarunkowania i możliwości wykorzystania prawa w zarządzaniu dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO zlokalizowanymi na terenie Polski (w:) Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 37.

⁶ Tamże, s. 51.

prestżowe oraz promocyjne aczkolwiek odnośnie do tego drugiego aspektu zwraca uwagę brak jednolitego, spójnego systemu promocji tych miejsc. Oczywiście odnotować należy rozproszenie w zakresie prawa własności tych obiektów, które stanowią zarówno własność prywatną, jak i własność państwową, jednak z pewnością nie powinno być to wytłumaczeniem dla braku zsynchronizowanej promocji najważniejszych obiektów nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla kultury. Zwrócić również uwagę należy na same logo pomnika historii, które do tej pory nie doczekało się odpowiedniej akcji promocyjnej, co skutkuje jego niskim odbiorem społecznym. Ponadto, problem stanowią niekiedy zbyt niskie wymagania konserwatorskie dla obiektów uznanych za pomnik historii oraz brak systemowego doboru obiektów, który nie zawsze pokrywa się z ich odbiorem w świadomości społecznej. Taki stan rzeczy jest konsekwencją braku odpowiednich regulacji prawnych, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących powinny ustanawiać kryteria doboru obiektów oraz ustanawiać konkretne wymogi konserwatorskie. Mając na uwadze, że uznanie za pomnik historii otwiera drogę do wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa regulacje te powinny charakteryzować wysoką jakością zawartych w nich rozwiązań. Tymczasem pomimo daleko sformalizowanej procedury uznania danego obiektu za pomnik historii brak jakichkolwiek następczych instytucji prawnych, mających na celu wzmoczoną ochronę tych obiektów. Istota braku formalno-prawnych konsekwencji związanych z nadaniem statusu pomnika historii, mając szczególnie na uwadze po pierwsze cel tej instytucji: ochrona zabytkowych nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla kultury, a po drugie: procedurę uznania za pomnik historii i samą rangę prawną aktu prawnego ustanawiającego pomnik historii jako aktu prawa powszechnie obowiązującego, pozostaje niezrozumiała z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i kompleksowości regulacji prawnych.

Poza brakiem jakichkolwiek regulacji dotyczących ochrony obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa, wskazać należy także na brak ustawowych kryteriów, które powinny być brane pod uwagę w ramach dokonywanego zgłoszenia. W tej sytuacji zastosowanie mają Wytyczne operacyjne do wdrażania konwencji światowego dziedzictwa, które określają przesłanki wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa⁷. Warunkiem wpisu miejsca o charakterze kulturowym na Listę Światowego Dziedzictwa jest uznanie wyjątkowej wartości uniwersalnej w oparciu o co najmniej jedno spośród pięciu poniższych kryteriów, przy czym kryterium szóste może być stosowane jedynie jako kryterium uzupełniające. I tak, dobro pretendujące do wpisu na Listę powinno: I. stanowić wybitne dzieło twórczego geniuszu człowieka; lub II. ukazywać znaczącą wymianę wartości, zachodzącą w danym okresie czasu lub na danym obszarze kulturowym świata w dziedzinie rozwoju architektury lub techniki, sztuk monumentalnych, urbanistyki lub projektowania krajobrazu; lub III. nieść unikalne lub co najmniej wyjątkowe świadectwo tradycji kulturowej lub cywilizacji wciąż żywej bądź już nieistniejącej; lub IV. być wybitnym przykładem typu budowli, zespołu architektonicznego, zespołu obiektów techniki lub krajobrazu, który ilustruje znaczący(e) etap(y) w historii ludzkości; lub V. być wybitnym przykładem tradycyjnego osadnictwa, tradycyjnego sposobu użytkowania lądu lub morza, reprezentatywnego dla danej kultury (kultur); lub obrazującym interakcję człowieka ze środowiskiem, szczególnie jeżeli dane dobro stało się podatne na zagrożenia wskutek nieodwracalnych zmian; lub VI. być powiązane w sposób bezpośredni lub materialny z wydarzeniami lub żywymi tradycjami, ideami, wierzeniami, dziełami artystycznymi lub literackimi o wyjątkowym uniwersalnym znaczeniu. Problem stanowi jednak, to że zdarzają się zgłoszenia,

⁷ <http://www.icomos-poland.org/dokumenty-doktrynalne.html> (dostęp na dzień 15.05.2017).

które z góry nie mają szans na sukces, ponieważ od początku nie spełniają warunków zawartych w Wytycznych operacyjnych (jak np. brak ustanowienia planu zarządzania czy też nieuregulowane kwestie własnościowe). W tej sytuacji zasadne wydaje się rozważenia wprowadzenia odpowiednich regulacji krajowych, zarówno w zakresie kryteriów wpisu danego obiektu na Listę, jak i późniejszej jego szczególnej ochrony. Uchwalenie takiego ustawodawstwa z pewnością podniosłoby jakość wniosków o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa, a tym samym mogłoby przyspieszyć długotrwałą procedurę już na etapie ich składania. Istotę braku odpowiednich narzędzi służących ochronie najcenniejszych zabytków nieruchomych uwypukliła nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, która wprowadziła w art. 7 pkt 1a u.o.z.o.z. nową formę ochrony zabytków w postaci Listy Skarbów Dziedzictwa⁸. Ta od dawna postulowana regulacja umożliwiająca wpis zabytku ruchomego o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego na tę ekskluzywną listę prowadzoną przez ministra do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ukazała dysproporcję w zakresie regulacji prawnych pomiędzy ochroną najcenniejszych obiektów ruchomych i nieruchomych. Tymczasem wprowadzanie do polskiego ustawodawstwa szczególnych rozwiązań mających na celu ochronę najcenniejszych zabytków ruchomych stanowiło świetną okazję do wprowadzenia odpowiednich środków ochrony dla najcenniejszych zabytków nieruchomych, a w szczególności tych wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa. Takich rozwiązań niestety zabrakło. Przed nowelizacją podnoszono, że możliwość uznania zabytku nieruchomego lub parku kulturowego za pomnik historii to pewnego rodzaju uprzywilejowanie zabytków nieruchomych⁹. Aktualnie mamy sytuację wprost odwrotną, tj. taką w której to zabytki ruchome wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa są uprzywilejowane. W stosunku do zabytków ruchomych wpisanych na tę Listę ustawa przewiduje m.in.: szczególne warunki przechowywania i zabezpieczania obiektów, specjalne obowiązki informacyjne względem ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także szczególną procedurę w zakresie ich badań oraz nowy mechanizm pomocy finansowej ze środków publicznych w postaci dotacji celowej na pokrycie kosztów przystosowania pomieszczenia do przechowywania zabytku, a także obligatoryjność w zakresie dotacji (art. 73 u.o.z.o.z.)¹⁰. Kompetencje ustawowe wobec zabytków ruchomych znajdujących się na Liście Skarbów Dziedzictwa przyznano ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 14a, 14b ust. 2, art. 28 ust. 2,

⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, Dz. U. z 2016 r., poz. 1330.

⁹ Tak m.in. A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 80.

¹⁰ Zgodnie z art. 73 u.o.z.o.z. *Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie albo będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa.*

art. 36 ust. 1a u.o.z.o.z.)¹¹. Co więcej zgodnie z nowymi przepisami wojewódzki konserwator zabytków zobowiązany jest do kontrolowania stanu takich zabytków co najmniej raz na dwa lata. (art. 38 ust. 1a u.o.z.o.z.)¹².

Szczegółowe rozwiązania powinny dotyczyć również pomników historii, a bezdyskusyjnie powinny odnosić się do zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje kwestia przekazania kompetencji w stosunku do najważniejszych zabytkowych obiektów nieruchomości ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa, obowiązkowa kontrola stanu zachowania tych obiektów oraz odpowiedni, wyodrębniony system finansowania. Podkreślić należy, że nowelizacje ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami powinny być przeprowadzane kompleksowo, ponieważ wyżej ukazana fragmentaryczność nie służy kompleksowej ochronie zabytków. Dlatego też, w ramach wprowadzenia regulacji w zakresie ochrony najcenniejszych zabytków ruchomych należało także rozważyć nowelizacje przepisów dotyczących pomników historii, a szczególnie tych figurujących na Liście Światowego Dziedzictwa UNESCO. Tymczasem obecnie w Wytycznych operacyjnych odnajdujemy szereg zobowiązań, którym nie jesteśmy w stanie zadośćuczynić z uwagi na brak regulacji krajowych, a tym samym ochrona obiektów wpisanych na Listę wynika raczej z międzynarodowej powinności, nie zaś z obowiązku prawnego. Jeden z poważniejszych problemów w tym zakresie stanowi to, że wojewódzcy (powiatowi, gminni) konserwatorzy zabytków starają się w ramach swoich możliwości nadrabiać te braki, stosując inne determinanty decyzyjne niż prawo powszechnie obowiązujące.

Jak podnosi K. Frączak obowiązująca regulacja w żaden sposób nie uwzględnia specyfiki obiektów uznanych za pomnik historii oraz nie zapewnia im dostatecznego poziomu ochrony, a skutek takiego stanu rzeczy autorka upatruje w następujących kwestiach: 1) doborze obiektów, który z jednej strony z uwagi na niedoprecyzowane kryteria oraz ocenny charakter stwarza pewną elastyczność odpowiednim organom przy podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie, z drugiej strony wytypowany w ten sposób

¹¹ Artykuł 14a ust. 1–2 u.o.z.o.z. stanowi, że *Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego (...) na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (...); Zgodnie z art. 14b ust. 2. Skreślenie z Listy Skarbów Dziedzictwa następuje na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; Artykuł 28 ust. 2 u.o.z.o.z. stanowi, że o: 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, 2) zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia, 3) zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany, 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości., właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zawiadamia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; Stosownie do art. 36 ust. 1a u.o.z.o.z. 1a. Przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa można prowadzić: 1) prace konserwatorskie, 2) prace restauratorskie, 3) badania konserwatorskie – na podstawie pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.*

¹² Artykuł 38 ust. 1–1b u.o.z.o.z. stanowi, że *wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a kontrolę w odniesieniu do zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi się przynajmniej raz na 2 lata, jednak w odniesieniu do zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może zlecić kontrolę w każdym czasie.*

obiekt nie zawsze pokrywa się z jego odbiorem w świadomości społecznej; 2) wadliwej polityki przestrzennej, ponieważ specjalny status nie jest odnotowywany w dokumentach planistycznych, a w wielu wypadkach brakuje planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wpisu; 3) braku dostatecznego sprecyzowania planów zarządzania pomnikami historii, czy też chociażby planów opieki, które wyznaczałyby pewne reguły postępowania dla osób zarządzających takimi obiektami (co więcej właściciele takich obiektów nie nabywają w związku z objęciem ich statusem pomnika historii żadnych publicznoprawnych uprawnień i nie jest im zapewniona rzeczywista rekompensata z tytułu ograniczeni prawa własności); 4) braku efektywnego finansowaniu pomników historii, ponieważ ustawa nie przewiduje żadnych specjalnych regulacji w zakresie finansowania tego typu obiektów¹³.

Mając na uwadze powyższe szczególną uwagę zwrócić należy na następujące kwestie: 1) ustanowienia precyzyjnych kryteriów uznania za pomnik historii w ustawie (ew. w rozporządzeniu), 2) szczegółowych planów zarządzania dla właścicieli obiektów uznanych za pomnik historii oraz zbioru wytycznych konserwatorskich, 3) wprowadzenia odpowiednich regulacji ustanawiających obowiązki prawne na rzecz użytkowników oraz zarządców (dysponentów) takich obiektów, jak i uprawnień związanych z wykorzystaniem tych dóbr – możliwie równoważny system obowiązków i uprawnień, 4) spójnej polityki finansowania zabytków zarówno na szczeblu ministerialnym, jak i wojewódzkim oraz wydzielenia funduszy mających wspierać tylko i wyłącznie obiekty wpisane na listę pomników historii, 5) dotacji celowych oraz uproszczenia procedury ubiegania się o dofinansowanie ze środków WUOZ, 6) odpowiedniego systemu promocji obiektów uznanych za pomniki historii w celu zwiększenia ich rozpoznawalności społecznej i odejścia od wymiaru wyłącznie symbolicznego, 7) obligatoryjnego stworzenia systemu monitoringu dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, 8) Listy Światowego Dziedzictwa nie tylko jako prestiż, ale także jako ściśle określone konsekwencje prawne.

Zgodnie z ustawą ochronie podlegają wszystkie zabytki niezależnie od ich wpisu do rejestru czy też objęcia ochroną na podstawie innych form ochrony zabytków enumeratywnie wymienionych w art. 7 u.o.z.o.z. Tymczasem, aby system ochrony zabytków był spójny, a regulacje zawarte w ustawie o ochronie zabytków kompleksowe i logiczne każda forma ochrony powinna być powiązana z odpowiednimi regulacjami prawnymi jej dedykowanymi. Nie może być tak, że ustawowo uregulowana forma ochrony w postaci pomników historii, pomimo jej wyraźnego wyodrębnienia w punkcie art. 7 u.o.z.o.z. stanowi jedynie formę ochrony z nazwy. Jeżeli za pomnik historii mogą być uznane wyłącznie zabytki wpisane do rejestru bądź parki kulturowe o szczególnej wartości dla dziedzictwa kultury, to tym szczególnych obiektom powinny odpowiadać szczególne regulacje prawne, które uwzględniałyby wyżej wymienione aspekty, jak choćby odpowiedni system finansowania. Niedopuszczalnym jest to, że takich regulacji brak nawet w stosunku do obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa, ponieważ międzynarodowy prestiż znalezienia się na tej liście powinien skutkować wyjątkową dbałością i najwyższym poziomem ochrony opartym o precyzyjne rozwiązania prawne. Tymczasem obecnie ten sam poziom ochrony pozostaje zapewniony dla zabytku wpisanego do rejestru, jak i dla zabytku wpisanego do rejestru i uznanego za pomnik historii, i w końcu dla zabytku wpisanego do rejestru zabytków, uznanego za pomnik historii i figurującego na Liście Światowego Dziedzictwa. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, ponieważ zabytki stanowią

¹³ K. Frączak, *Skuteczność ochrony pomników historii w prawie polskim (w:) Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 266–267.

najważniejszy element materialnego dziedzictwa kultury, a dzięki przekazowi, jaki zawierają w sobie możemy się jako społeczeństwo kształtować, rozwijać i doskonalić. Materiał powinien charakteryzować się najwyższą jakością rozwiązań prawnych, które powinny tworzyć system logiczny i wzajemnie ze sobą powiązany, nie zaś przypadkowy. Podstawowym i aktualnym postulatem jest więc dziś wprowadzenie odpowiednich regulacji w stosunku do pomników historii i stworzenie odpowiedniego systemu zarządzania, zarówno pomnikami historii pozostającymi w domenie publicznej, jak również prywatnej. Wskazać należy, że odpowiednia jakość rozwiązań w polskim systemie prawa może w oczywisty sposób przełożyć się na zwiększenie szans na poszerzenie Listy Światowego Dziedzictwa o polskie unikatowe obiekty i intensyfikację zgłoszeń.

Mając na uwadze zasadę poprawnej legislacji zwrócić uwagę należy na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie brak logiki w ustawowej kolejności skatalogowanych form ochrony zabytków. I tak jako pierwszą formę podano wpis do rejestru zabytków (art. 7 ust. 1 u.o.z.o.z.), która to forma ochrony dotyczy zarówno zabytków nieruchomości, jak i ruchomych i uznawana jest za podstawową formę ochrony. Następnie wskazano Listę Skarbów Dziedzictwa, która dotyczy wyłącznie zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego (art. 7 pkt 1a u.o.z.o.z.). W dalszej kolejności wymienia się pomnik historii jako formę ochrony zarezerwowaną wyłącznie dla zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru lub parków kulturowych o szczególnej wartości dla kultury (art. 7 pkt 2 u.o.z.o.z.). Po pomniku historii jako formę ochrony uregulowano park kulturowy (art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z.), który jest uprzednim warunkiem uznania za pomnik historii. W końcu ostatnią pozycję zajmują ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach lokalizacyjnych (art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.). Mając na uwadze powyższe można postawić wiele pytań, jak choćby czemu ustawodawca uznał, że Lista Skarbów Dziedzictwa, jako służąca ochronie najcenniejszych zabytków ruchomych ma stanowić punkt 1a i tym samym znajdować się przed pomnikiem historii, który ma służyć ochronie najcenniejszych zabytków nieruchomości. Przy uwzględnieniu przedmiotowej równoważności tych form ochrony (nie można uznać, że zabytki nieruchome są cenniejsze od tych ruchomych) logicznym wydawałoby się tu zastosowanie zasady *a maiori ad minus* (najpierw nieruchomości, następnie ruchomości). Kolejną kwestią jest zamieszczenie pomnika historii pomiędzy wpisem do rejestru zabytków a parkiem kulturowym, podczas gdy obie te formy ochrony stanowią uprzedni warunek uznania za pomnik historii, a więc katalogowo powinny poprzedzać tę formę ochrony, jako mniej zaawansowane.

W końcu zwrócić uwagę należy na niekonsekwentne posługiwanie się zwrotami przez ustawodawcę, co odbiera przymiot przejrzystości i jasności omawianej ustawie. W przypadku Listy Światowego Dziedzictwa jest mowa o obiektach o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego¹⁴, a odnośnie do pomnika historii ustawodawca posługuje się już innym zwrotem, a mianowicie szczególnej wartości dla kultury. Uwagę zwraca także to, że wszystkie formy ochrony pisane są małymi literami,

¹⁴ W polskiej literaturze występują zamiennie terminy, takie jak: dziedzictwo kultury, dziedzictwo kulturowe, dziedzictwo kulturalne i nie ma między tymi pojęciami zasadniczych różnic. W moim przekonaniu najważniejszy i najczęściej stosowany w naukach prawnych jest termin „dziedzictwo kultury”. Podobne stanowisko zob. m.in. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 26–42 oraz przyp. 100; także: A. Jagielska-Burduk, *Nowy wizerunek dziedzictwa – między ochroną a zarządzaniem* (w:) A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Ł. Gawel, *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, red. A. Jagielska-Burduk, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 44.

zaś Lista Skarbów Dziedzictwa wielkimi. Kwestie te pojedynczo mogą zdawać się nie mieć wymiaru praktycznego, nie mniej jednak wskutek takich działań ustawodawcy ustawa, który ma służyć ochronie dóbr strategicznych z punktu widzenia, tak państwa, jak i społeczeństwa, stanowi akt nieprzejrzysty, używający różnych pojęć i wewnętrznie niesynchronizowany¹⁵.

¹⁵ Przykład braku ustawowej synchronizacji regulacji prawnych stanowi również uregulowanie w rozdziale 2a ustawy krajowego rejestru dóbr utraconych oraz w art. 23 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, które nie stanowią wykazów rozłącznych, a dublujących się w pewnych zakresach.

