



dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.

ORCID: 0000-0002-2450-8162

e-mail: j.smarz@uthrad.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Radomski

## Szczególna rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

### The special role of the local government in the protection and the care of monuments

#### Abstract

One of the most important functions of public administration is the provision of services consisting in meeting the basic needs of the population. The proving role of the administration is fulfilled especially at the level of local government, for example in the field of monument protection. Preserving historic buildings in good condition is important for the state and local government, as they are heritage of humanity. A special role in this regard is played by the commune, which has been obliged, among others, to keep the communal record of monuments, to create a cultural park and to play a key role in determining the purpose and principles of land development.

**Keywords:** common administration, territorial, protection of monuments, care of monuments, own tasks.

#### Streszczenie

Jedną z ważniejszych funkcji administracji publicznej jest świadczenie usług polegających na zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludności. Świadcząca rola administracji realizowana jest szczególnie na poziomie samorządu terytorialnego, m.in. w zakresie ochrony zabytków. Zachowanie w dobrym stanie obiektów zabytkowych jest istotne dla państwa i samorządu, gdyż stanowią one dobro ludzkości. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa gmina, która została zobowiązana m.in. do prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, utworzenia parku kulturowego oraz spełnia kluczową rolę w ustalaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.

**Słowa kluczowe:** administracja świadcząca, samorząd terytorialny, ochrona zabytków, opieka nad zabytkami, zadania własne.

## 1. Wstęp

Administracja świadcząca<sup>1</sup> jest jedną z funkcji administracji publicznej<sup>2</sup>, realizowaną także w samorządzie terytorialnym, którego zadaniem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb człowieka. Pojęcie administracji świadczącej obejmuje poszczególne rodzaje administracji, a łączy je świadczenie na rzecz człowieka, otaczanie go pieczęcią publiczną<sup>3</sup>.

Z myślą o człowieku realizowane jest m.in. zadanie państwa w zakresie ochrony zabytków, których zachowanie nie jest wyłącznie sprawą ich właścicieli, lecz również państwa i samorządu, gdyż stanowią one dobro ludzkości<sup>4</sup>. Szczególną rolę odgrywa gmina, której działania są elementem całego systemu ochrony i opieki nad zabytkami, realizowanego na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego i na poziomie centralnym.

Celem artykułu jest analiza jednego z istotniejszych zadań samorządu terytorialnego, realizowanego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi, oraz ukazanie jego roli z punktu widzenia administracji świadczącej. W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz dorobek literatury i orzecznictwa.

## 2. Istota i pojęcie administracji świadczącej

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym<sup>5</sup> i wielowymiarowym, ulegającym zmianie pod wpływem szeregu czynników<sup>6</sup>. Jak wskazywał J. Boć<sup>7</sup>, zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic

<sup>1</sup> E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 122–137.

<sup>2</sup> I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr XI, s. 282.

<sup>3</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 115–116.

<sup>4</sup> A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 10.

<sup>5</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 77–89; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Acta Unievarsitatis Wratislaviensis” No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79 i n.

<sup>6</sup> P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>7</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Acta Unievarsitatis Wratislaviensis” No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII, s. 5. Analogicznie: Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3–4.

trwałego z wyjątkiem jej samej. Na administrację wpływa m.in. otoczenie zewnętrzne, które zmusza ją do nieustannego uczenia się, wymagając od niej szybkiej reakcji na zachodzące zmiany w państwie<sup>8</sup>.

W literaturze spotykamy **różne rozumienie administracji świadczącej**, która uznawana jest jako dominująca funkcja związana z zaspokajaniem potrzeb człowieka<sup>9</sup>. Potwierdza to T. Kuta<sup>10</sup>, pisząc, że człowiek jest ze wszech miar poddany administracji publicznej, zwłaszcza świadczącej, która jest organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp. Podobnie uznają I. Sierpowska<sup>11</sup> i S. Nitecki, który podkreśla, że zakres zadań realizowanych przez administrację rozszerza się, obejmując nowe obszary życia<sup>12</sup>. Dlatego nie można jednoznacznie określić jej **zakresu przedmiotowego**, lecz można jedynie wskazać jej główne obszary<sup>13</sup>. Idąc tym tropem, można wskazać **główne cechy tej administracji**, do których zalicza się: jej cel (zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka), niewładczy charakter działań, koncentrację na świadczeniach, powierzenie realizacji zadań zakładom publicznym i podmiotom niepublicznym, aktywny charakter działalności, równy i powszechny dostęp do świadczeń oraz konieczność ich limitowania ze względu na wysoki popyt oraz wielość i różnorodność zadań<sup>14</sup>.

Istotę administracji świadczącej sprowadza się zatem do wspierania jednostki i dbałości o urzędnika publicznego niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia. Brak działania administracji w tym zakresie powodowałby, że część potrzeb nie byłaby zaspokajana lub byłaby zaspokajana w niewystarczającym zakresie<sup>15</sup>.

I. Lipowicz pojęcie administracji świadczącej wiąże z troską, a nawet pieczą, wskazując na **jej dwa oblicza**: jako pieczy okazywanej poszczególnemu

<sup>8</sup> R. Raszewska-Skałecka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020, s. 17.

<sup>9</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 18.

<sup>10</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107.

<sup>11</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>12</sup> S. Nitecki, *Infrastruktura pomocy społecznej jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 119.

<sup>13</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 26.

<sup>14</sup> J. Postuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 62–66.

<sup>15</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 36 i 126.

człowiekowi oraz świadczenie na rzecz całej społeczności<sup>16</sup>. Przy czym jak wskazuje P. Chmielnicki, pojęcie to ma służyć do określenia działalności administracji polegającej na zaspokajaniu różnych potrzeb jednostek, zarówno materialnych, jak i niematerialnych<sup>17</sup>.

Szczególna rola w tym zakresie przypada **samorządowi terytorialnemu**, gdzie zadania z obszaru administracji świadczącej obejmują znaczną część działalności administracji, zapewniając obywatelowi odpowiednią jakość życia<sup>18</sup>.

### 3. Znaczenie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Dziedzictwo narodowe jest wartością budującą tożsamość narodową i regionalną. Dla samorządu terytorialnego tworzy fundament tożsamości lokalnej, dlatego zajmuje ono szczególne miejsce w systemie prawa. Potwierdza to umiejscowienie go wśród podstawowych wartości konstytucyjnych jako źródło tożsamości narodu polskiego. Wynika to z **preambuły** do Konstytucji RP i uzasadnia konieczność objęcia go wyjątkową ochroną<sup>19</sup>. Dodatkowo ustawa zasadnicza stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego (art. 5) oraz stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 6)<sup>20</sup>. W ten sposób Konstytucja RP zobowiązuje wszystkie organy administracji publicznej, także samorządu terytorialnego, do ochrony dziedzictwa narodowego, w tym zabytków. Doprecyzowanie tego obowiązku następuje w ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>21</sup>, która reguluje prawa i obowiązki nałożone na samorząd terytorialny.

Należy więc odwołać się do definicji zabytku, która nawiązuje do interesu społecznego, stanowiąc, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową

<sup>16</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>17</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 34–37.

<sup>18</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 154.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) i M. Karcz-Kaczmarek, *Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa* [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska–Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Wlazlak, Łódź 2015, s. 67.

<sup>20</sup> K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona* [w:] *idem, Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 17.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 840 (dalej jako: u.o.z.o.z.).

(art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.)<sup>22</sup>. Zatem strzeżenie dziedzictwa narodowego, które jest zadaniem publicznym, wynika z zasady ochrony zabytków jako dobra wspólnego<sup>23</sup>. Ochrona zabytków leży więc w interesie całego społeczeństwa jako świadectwo naszej cywilizacji i kultury<sup>24</sup>, które wpływa na jakość życia mieszkańców, wizerunek jednostki samorządu, rozwój społeczny i gospodarczy.

#### 4. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami jako zadanie własne samorządu terytorialnego

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, określając tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (ust. 2)<sup>25</sup>.

Kryterium odróżniającym zadania własne i zlecone jest zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ich wykonywania<sup>26</sup>. **Pierwsze z nich** samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są to zadania przekazane ze względu na ich lokalność i związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty<sup>27</sup>. Natomiast w przypadku zadań **zleconych** mamy do czynienia jedynie z ich przekazaniem do wykonania.

Jak zauważa I. Lipowicz, w świadomości społecznej samorząd terytorialny jest nieodłącznie związany z różnymi świadczeniami na rzecz obywateli<sup>28</sup>. Doniosłą, chociaż nie zawsze dostrzegalną przestrzenią tej działalności samorządu terytorialnego jest ochrona zabytków, której w literaturze nie poświęcano zbyt wiele uwagi. Można przypuszczać, że wynikało to z dominującej roli państwa<sup>29</sup>,

<sup>22</sup> T. Sienkiewicz, *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 737; J. Smarż, *Dziedzictwo kulturowe jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 319 i n.; T. Sienkiewicz, *Służba dobru wspólnemu i tożsamości narodowej w ochronie zabytków* [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. K. Kułak-Krzyśiak, J. Parchomiuk, Lublin 2016, s. 301.

<sup>23</sup> K. Zeidler, *Dobro kultury jako przedmiot restytucji* [w:] *idem, Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 99.

<sup>24</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 47.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, Legalis nr 80543.

<sup>26</sup> A. Niezgoda, *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych* [w:] *Podział zasobów między administrację rządową i samorządową*, red. A. Niezgoda, Warszawa 2012, s. 127.

<sup>27</sup> M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno- Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 53.

<sup>28</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 122.

<sup>29</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 181.

które część tych zadań przekazało samorządowi terytorialnemu dopiero w 1990 roku. Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku<sup>30</sup>, zmieniająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury<sup>31</sup>, włączyła administrację samorządową do realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, stanowiąc w art. 1 ust. 2: „Organy państwowe i samorządowe są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury”. Ponadto obowiązkiem wojewodów i organów gminy stała się dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków m.in. w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych (art. 11 ust. 1). Natomiast wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w gminach, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, zobowiązani byli wydawać zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 11 ust. 3). W ten sposób samorząd terytorialny został włączony w system ochrony zabytków na zasadzie współodpowiedzialności z administracją rządową.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadziła nowe rozwiązania, przenosząc zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami z domeny państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego<sup>32</sup>. Jednak katalog tych zadań nie jest zbyt rozbudowany. W ustawie o samorządzie gminnym<sup>33</sup> kwestia ta uregulowana została wyłącznie w art. 7, który określa katalog spraw zastrzeżonych do wykonania dla gminy w obszarze **administracji świadczącej**. Jednym z tych zadań jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (ust. 1 pkt 9). Analogicznie zadania te zostały przekazane na poziom **powiatu** (art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p.)<sup>34</sup> i **województwa** (art. 14 ust. 1 pkt 3 u.s.w.)<sup>35</sup>, przesądzając, że są to zadania **własne samorządu o charakterze obowiązkowym**<sup>36</sup>.

Rolę jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zabytków i opieki nad nimi, zwłaszcza na poziomie gminy, wzmocniły dodatkowo zmiany

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. nr 56, poz. 322).

<sup>31</sup> Dz.U. nr 10, poz. 48.

<sup>32</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat...*, *op.cit.*, s. 181.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: u.s.g.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.), dalej jako: u.s.w.

<sup>36</sup> K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 85 i n.; R. Małowiecki, *Zabytki w kompetencji samorządów?*, „Ochrona Zabytków” 2001, nr 2, s. 175 i n.

wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>37</sup>. Ustawa ta wprowadziła termin zawity na założenie lub zaktualizowanie gminnych ewidencji zabytków przez gminy oraz dokonała modyfikacji jednej z form ochrony zabytków, jaką są ustalenia ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym poprzez nadanie jej szerszego zakresu – oprócz ustalenia ochrony w planie miejscowym ustalenie takiej ochrony może nastąpić 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. Ponadto nowela ta zobowiązała właściwe podmioty publiczne do uwzględniania ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej<sup>38</sup>.

## 5. Obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi

Szczególną rolę samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi wyznacza pozycja ustrojowa i zasada pomocniczości<sup>39</sup>. Zadania samorządu w tym zakresie wynikają głównie z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w której dokonano **rozdzielenia ochrony i opieki**, opierając je na kryterium podmiotowym, odnosząc czynności z zakresu **ochrony** zabytków do działań organów administracji publicznej, natomiast z zakresu **opieki** do działań ich właścicieli lub posiadaczy<sup>40</sup>. Kolejne kryterium dotyczy charakteru działań, gdzie z zasady ochrona opiera się na działaniach władczych, a opieka na działaniach faktycznych. Potwierdzają to definicje zawarte odpowiednio w art. 4 i 5 u.o.z.o.z.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 75, poz. 474.

<sup>38</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomości jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 404.

<sup>39</sup> E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 198.

<sup>40</sup> J. Sługocki, *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXI, s. 247; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2150/14, Legalis nr 1244806.

<sup>41</sup> Ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków oraz uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska

Realizację tych zadań mają zapewnić wskazane w art. 7 u.o.z.oz. **formy ochrony zabytków**: 1) wpis do rejestru zabytków; 2) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 3) uznanie za pomnik historii; 4) utworzenie parku kulturowego; 5) 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<sup>42</sup>.

Nienazwaną, ale bardzo istotną formą ochrony zabytków jest **ewidencja zabytków**<sup>43</sup>, która jest podstawą do sporządzania 4-letnich programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 u.o.z.o.z.)<sup>44</sup>. Ewidencja ta stanowi najlżejszą postać ochrony zabytków, wiąże się bowiem jedynie z wpisem do urzędowego rejestru<sup>45</sup>.

Dwie z form wskazanych w art. 7, tj. w pkt 4 i 5, należą do kompetencji gminy<sup>46</sup>, co potwierdza szczególną jej rolę. Do **gminy** należy realizacja zadań o lokalnym znaczeniu<sup>47</sup> i jest ona wyposażona we władztwo planistyczne<sup>48</sup> oraz sądową jej ochronę<sup>49</sup>. Odgrywa ona zatem kluczową rolę w ustalaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, uwzględniając opiekę nad zabytkami<sup>50</sup> wraz z właściwym

---

(art. 4 u.o.z.o.z.). Natomiast opieka nad zabytkami ma charakter zindywidualizowany i polega na wielu zróżnicowanych działaniach, których celem jest utrzymanie zabytku w należytym stanie, a sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza (art. 5 u.o.z.o.z.).

<sup>42</sup> J. Smarż, *Zakres i formy ochrony zabytków nieruchomości w polskim porządku prawnym* [w:] *600 lat parafii Zakrzew. Aspekty historyczne, kulturowe i prawne*, red. A. Świątkowska, W. Wojtyła, Radom 2018, s. 149 i n.

<sup>43</sup> Według stanu na 30 czerwca 2019 r. spośród 2477 gmin w Polsce gminną ewidencję zabytków (GEZ) prowadzono w 1875 gminach. W 422 gminach ewidencja była w trakcie sporządzania, a w 180 gminach jeszcze nie przystąpiono do jej założenia. Por. GUS, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, Warszawa, 30 marca 2020 r., s. 18, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport-GUS-Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach-2019.pdf> [dostęp: 21.04.2023].

<sup>44</sup> M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013, s. 111.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2455/15, Legalis nr 1652126.

<sup>46</sup> M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No 3608, s. 9; M.J. Nowak, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 2, s. 4 i n.

<sup>47</sup> D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 54.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 października 2022 r., II SA/Kr 435/22, Legalis nr 2758985.

<sup>49</sup> M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2, s. 11.

<sup>50</sup> K. Żalasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Legalis el. 2020, komentarz do art. 18.



zagospodarowaniem przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony<sup>51</sup>.

Ochrona i opieka nad zabytkami zostały uznane za istotną determinantę sporządzanych i aktualizowanych koncepcji, strategii, analiz, planów i studiów, w których w szczególności: uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochronę przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu oraz ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami (art. 18 ust. 2 u.o.z.o.z.).

Podobnie wyłącznie gminy posiadają kompetencje do tworzenia **parków kulturowych**, których celem jest zachowanie krajobrazu kulturowego poprzez utrzymanie i kultywowanie regionalnych tradycji, w tym budownictwa i krajobrazu. Celem ochrony jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Nie jest jednak konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe<sup>52</sup>.

Znacząca rola gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP) wynika z zasady **decentralizacji** administracji publicznej<sup>53</sup>, a potwierdza to art. 164 ust. 3 Konstytucji RP wyrażający domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego.

Ochronę i opiekę nad zabytkami uwzględnia się także na poziomie **powiatu**, gdzie podstawową formą ochrony zabytków jest stworzenie powiatowego programu opieki nad zabytkami. Obowiązki powiatu w zakresie ochrony zabytków wynikają też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Do zadań samorządu powiatu należy również prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju (art. 3).

Nieco inaczej wygląda konstrukcja zadań **samorządu województwa**, głównym celem działania wspólnot regionalnych jest bowiem stymulowanie rozwoju regionalnego oraz podejmowanie usług publicznych o charakterze i zasięgu ogólnowojejewódzkim, w tym zapewnienie powszechnej możliwości korzystania z dóbr kultury<sup>54</sup> oraz równego dostępu do nich, w tym do dóbr kultury mniejszości narodowych

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r., II SA/Gd 511/07, Legalis nr 992325; W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2018, nr 39, s. 9.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, Legalis nr 119406.

<sup>53</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 28; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24, 27.

<sup>54</sup> J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 159–160.

i etnicznych<sup>55</sup>. Zadania samorządu województwa odróżnia też ich skala, metoda działania oraz typ adresata, do którego działania te są skierowane<sup>56</sup>. **Celem działania administracji publicznej** jest zabezpieczenie realizacji interesów publicznych przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu jednostki<sup>57</sup>.

Kluczowym elementem zadań samorządu województwa jest zawarte w art. 11 ust. 1 u.s.w. upoważnienie do określania, w formie uchwały sejmiku województwa, strategii rozwoju województwa uwzględniającej m.in. cele w zakresie pielęgnowania polskości oraz rozwoju i kształtowania świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie (art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

Mimo iż ochrona zabytków i opieka nad nimi uznana jest za zadanie własne, jednostki samorządu realizują także zadania zlecone z tego obszaru. Chodzi m.in. o możliwość powierzania **w drodze porozumienia** niektórych uprawnień z zakresu właściwości wojewody gminom i powiatom (art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z.)<sup>58</sup>.

Na tym nie kończy się jednak rola samorządu terytorialnego, który może też być wnioskodawcą dokonania wpisu do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 9 u.o.z.o.z.)<sup>59</sup> oraz jest właścicielem obiektów zabytkowych.

## 6. Ocena istniejących rozwiązań

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku przesunęła szereg kompetencji z administracji rządowej na samorządową, co należy ocenić pozytywnie. W konsekwencji tego we wszystkich trzech ustawach samorządowych zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad nimi stanowią zadania własne o charakterze obowiązkowym<sup>60</sup>. Niestety nie dokonano jednocześnie odpowiednich zmian w strukturze administracji ochrony zabytków, nie powołano wówczas

<sup>55</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Rozwój kultury...*, *op.cit.*, s. 68.

<sup>56</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 4–10.

<sup>57</sup> K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] *idem, Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 183.

<sup>58</sup> W 2019 r. porozumienia posiadało tylko 4,0% gmin (98 porozumień). Najwięcej porozumień zostało podpisanych w latach 2014–2019 (45,9%). Por. GUS, *Ochrona zabytków...*, *op.cit.*, s. 47.

<sup>59</sup> Potwierdził to NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, Legalis nr 2196918. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. niespełna 1/3 gmin posiadało obowiązujący program opieki nad zabytkami, a ponad 2/5 nie przystąpiło jeszcze do jego sporządzenia. Por. GUS, *Ochrona zabytków...*, *op.cit.*, s. 35.

<sup>60</sup> K. Zeidler, *Ochrona zabytków poza administracją publiczną – marzenie czy realna szansa?* [w:] *Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – część I*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. XV, nr 1, s. 91.

bowiem stałej samorządowej administracji ochrony zabytków<sup>61</sup>. Błąd ten naprawiono dopiero w 2017 roku. Przepisami ustawy z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw<sup>62</sup> dodano do art. 96 ust. 2a, który wprowadził możliwość ustanowienia wyodrębnionego stanowiska odpowiednio gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego oraz powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków.

Jednocześnie nie skorelowano wystarczająco wszystkich przepisów. Jako przykład należy wskazać, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.<sup>63</sup>), jednak ma ono charakter fakultatywny, co powoduje, że niski procent terenów objętych jest takimi planami. Efektem jest chaos przestrzenny, który odbija się negatywnie na ochronie zabytków nieruchomości. Jak słusznie wskazywał J.P. Pruszyński, bez uwzględnienia powiązań przestrzennych jednostkowa ochrona zabytków jest skazana na niepowodzenie<sup>64</sup>. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się jedynie do obszarów, dla których utworzono park kulturowy.

Należy też wskazać na problem przy zdefiniowaniu przedmiotu ochrony. Definicja zabytku została określona w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Jednocześnie w art. 6 dokonano otwartego wyliczenia katalogu zabytków<sup>65</sup>, co powoduje trudności z określeniem, co podlega ochronie. Problem pogłębia fakt posługiwania się przez ustawodawcę różną terminologią w obowiązujących aktach prawnych, gdzie używa on takich pojęć, jak np. „dziedzictwo narodowe”, „dziedzictwo kultury”, „dobro kultury”.

Podstawowym ogniwem systemu ochrony zabytków jest **gmina**. Niestety zabrakło określenia zasad współdziałania administracji rządowej i samorządowej oraz zakresu odpowiedzialności za realizację obowiązków z zakresu ochrony zabytków<sup>66</sup>. Dodatkowo zakres kompetencji przekazywanych im na podstawie art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z. jest zbyt szeroki. Jak wskazywał jednak K. Zeidler, na administrację samorządową należy nałożyć większość obowiązków o charakterze

---

<sup>61</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat...*, *op.cit.*, s. 188; *idem*, *O dobre prawo dla zabytków – rozważania na gruncie ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *idem*, *Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 61.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1595.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), dalej jako: u.p.z.p.

<sup>64</sup> J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 289.

<sup>65</sup> K. Zeidler, *Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu*, „Nieruchomości” 2019, nr 3, s. 72; K. Zalaszińska, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2, s. 165.

<sup>66</sup> Por. np. wyniki kontroli NIK Delegatura w Szczecinie, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, LSZ.410.006.00.2015, nr ewid. 190/2015/P/15/100/LSZ, z dnia 2 lutego 2016 r., [https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul\\_12822.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul_12822.pdf) [dostęp: 12.04.2023].

dokumentacyjno-technicznym, pozostawiając kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych państwowej służbie ochrony zabytków<sup>67</sup>.

Należy też zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami obiektów objętych ochroną, a zatem spoczywa na nich odpowiedzialność za działania w sytuacjach kryzysowych, stwarzających zagrożenie dla dóbr kultury znajdujących się na ich terenie<sup>68</sup>. To właśnie od właściciela w największym stopniu zależy stan zachowania obiektu<sup>69</sup>, co pokazuje, jak dużym wyzwaniem dla samorządu jest sprostanie obowiązkowi związanemu z koniecznością strzeżenia dziedzictwa kultury.

Jak wynika z danych NIK, nie wypracowano mechanizmów pozwalających na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków<sup>70</sup>.

Należy również wskazać, że ochrona zabytków jest interdyscyplinarna, co powoduje, że zmagając się z konkretnym problemem, konieczne jest odwoływanie się do wielu regulacji, w tym m.in. z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego, administracyjnego, karnego czy cywilnego. Do tego dochodzi konieczność ważenia interesu indywidualnego z interesem wspólnym, co nie jest zadaniem łatwym.

## 7. Podsumowanie

Jednym z ważniejszych zadań z zakresu administracji świadczącej jest ochrona zabytków i opieka nad nimi, które należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Zadania te trzeba postrzegać szeroko, również z perspektywy gminy, powiatu i województwa jako właścicieli zabytków. W konsekwencji powyższego samorząd terytorialny jest w znacznym stopniu obciążony obowiązkami związanymi z zachowaniem dziedzictwa kultury, w tym zabytków, zwłaszcza gmina.

Wykonywanie tych zadań przez samorząd jest istotne nie tylko dla zachowania zasobu zabytkowego, ale też wpływa korzystnie na rozwój lokalny, pobudzając turystykę, a także rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

Niestety ze względu na ilość tych zadań oraz wskazane problemy prawne i praktyczne realizacja tych zadań jest utrudniona.

---

<sup>67</sup> K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce. Postulaty de lege ferenda* [w:] *idem, Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 54.

<sup>68</sup> A. Pawłowska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 2, s. 200.

<sup>69</sup> K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 177.

<sup>70</sup> Informacja o wynikach kontroli, *System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, z dnia 21 grudnia 2021, s. 12, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> [dostęp: 12.04.2023].

## Bibliografia

- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowoprawne*, Warszawa 2002.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Gołębiowski K., *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11.
- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, AUWr, PPIA 2014, No 3608.
- Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016.
- Karcz-Kaczmarek M., *Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa*, [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska–Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Właźlak, Łódź 2015.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Kosieradzka E., *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Kotulski M., *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Lis W., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Małowiecki R., *Zabytki w kompetencji samorządów?*, „Ochrona Zabytków” 2001, nr 2.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Niezgoda A., *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych* [w:] *Podział zasobów między administrację rządową i samorządową*, red. A. Niezgoda, Warszawa 2012.

- Nitecki S., *Infrastruktura pomocy społecznej jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Nowak M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 2.
- Pawlowska A., *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 2.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001.
- Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.
- Rouba M., *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013.
- Sienkiewicz T., *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Sienkiewicz T., *Służba dobru wspólnemu i tożsamości narodowej w ochronie zabytków* [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk, Lublin 2016.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr XI.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Ślugocki J., *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI.
- Smarż J., *Dziedzictwo kulturowe jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Smarż J., *Zakres i formy ochrony zabytków nieruchomych w polskim porządku prawnym* [w:] *600 lat parafii Zakrzew. Aspekty historyczne, kulturowe i prawne*, red. A. Świątkowska, W. Wojtyła, Radom 2018.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno- Ekonomiczne” 1992, nr 46.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Suwaj P.J., *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Zalasińska K., *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Legalis el. 2020.

- Zeidler K., *Dobro kultury jako przedmiot restytucji* [w:] K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Zeidler K., *Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu*, „Nieruchomości” 2019, nr 3.
- Zeidler K., *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Zeidler K., *Ochrona zabytków poza administracją publiczną – marzenie czy realna szansa?* [w:] *Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – część 1*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. XV, nr 1.
- Zeidler K., *O dobre prawo dla zabytków – rozważania na gruncie ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce. Postulaty de lege ferenda* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa zmieniająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. nr 10, poz. 48).
- Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. nr 56, poz. 322).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022 r., poz. 840).
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., nr 75, poz. 474).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1595).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, Legalis nr 80543.
- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, Legalis nr 119406.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2455/15, Legalis nr 1652126.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, Legalis nr 2196918.
- Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2022 r., III OW 198/21, Legalis nr 2698086.

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r., II SA/Gd 511/07, Legalis nr 992325.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 października 2022 r., II SA/Kr 435/22, Legalis nr 2758985.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2150/14, Legalis nr 1244806.

### Inne źródła

- GUS, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, Warszawa, 30 marca 2020 r., <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport-GUS-Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach-2019.pdf> [dostęp: 21.04.2023].
- Informacja o wynikach kontroli NIK, *System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, z dnia 21 grudnia 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> [dostęp: 12.04.2023].
- Wyniki kontroli NIK Delegatura w Szczecinie, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, LSZ.410.006.00.2015, nr ewid. 190/2015/P/15/100/LSZ, z dnia 2 lutego 2016 r., [https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul\\_12822.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul_12822.pdf) [dostęp: 12.04.2023].