wrzesień

PALESTRA

nr 9/2026

Pismo Adwokatury Polskiej



od 1924 r.



Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Hotel SPA Dr Irena Eris Wzgórza Dylewskie to prestiżowe SPA w otoczeniu bezcennej mazurskiej przyrody, przynoszącej spokój i ukojenie.

Kameralne wnętrza pięciogwiazdkowego hotelu, ekskluzywny dostęp do nowoczesnej strefy SPA, profesjonalne zabiegi pielęgnacyjne i masaże oraz smakowita, wykwintna kuchnia gourmet złożą się na celebrowanie wyjątkowych chwil.

Najwyższej jakości serwis i pełna życzliwości atmosfera zapewnią niezapomniane doświadczenia.

DrIrenaErisSPA.com

09/2026



PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej

Rok LXXI nr 826

ADWOKATURA POLSKA

Redaktor naczelny: Michał Bieniak;
Sekretarz redakcji: Adam Kozień; **Zastępca sekretarza redakcji:** Anna Bober-Kotarbińska;
Redaktor języka angielskiego: Anna Setkowicz;
Członkowie Kolegium Redakcyjnego: Stanislav Balik, Zbigniew Banaszczyk, Wojciech Bergier, Michał Bieniak, Andrzej Bisztyga, Łukasz Błaszczak, Józef Forystek, Lech Gardocki, Paweł Gieras, Roman Hauser, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Krzysztof Kostański, Andrzej Kubas, Jan Kuklewicz, Erik Luna, Frank Meyer, Dariusz Mucha, Marek Antoni Nowicki, Piotr Ochwat, Szymon Pawelec, Krzysztof Piesiewicz, Piotr Piesiewicz, Krzysztof Pietrzykowski, Jerzy Pisuliński, Paweł Podrecki, Mariusz Popławski, Janusz Raglewski, Anna Rakowska-Trela, Stanisław Rymar, Philippe Sands, Marek Safjan, Piotr Sendecki, Tomasz Siemiątkowski, Elżbieta Skowrońska, Tomasz Sójka, Monika Strus-Wołos, Grzegorz Suliński, Maciej Szpunar, Dobrosława Szumiło-Kulczycka, Dariusz Świecki, Jaromir Tauchen, Stephen C. Thaman, Andrzej Tomaszek, Józef Wójcikiewicz, Włodzimierz Wróbel, Maria Zabłocka, Stanisław Zabłocki, Jerzy Zajadło, Piotr Zientarski

Wydawca: Naczelna Rada Adwokacka, ul. Świętojerska 16/33, 00-202 Warszawa
Kontakt do redakcji: tel./fax 22 831 27 78, 22 505 25 34, 22 505 25 35, e-mail: redakcja@palestra.pl
Nakład 300 egz. **ISSN:** 0031-0344, indeks 36851
Projekt i przygotowanie okładki: Michał Kupidura – qpidu.com; **Skład, łamanie i druk:** 811 sp. z o.o.

Szanowni Czytelnicy!

Aktualny numer Czasopisma „Palestra" poświęcony jest problematyce związanej z ochroną dziedzictwa kulturowego. Dziedzictwo jest tym co nas otacza, kształtuje, buduje tożsamość i kultywuje tradycje i pamięć o naszych przodkach. Ochrona dziedzictwa kulturowego to nie tylko zadanie państwa i organów administracji publicznej, ale także właścicieli zabytków oraz każdego człowieka. Warto podkreślić, że kwestia ta wpisuje się w zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej, a zatem w zobowiązanie do przekazania dziedzictwa przeszłych i obecnych pokoleń kolejnym pokoleniom.

W bieżącym numerze „Palestry" można przeczytać artykuły: prof. Dmytro Dzwinczuka i Zinowija Szafrana pt. P*olityka państwowa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w warunkach współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego*, adw. dr. Filipa Piotra Pawlusa pt. Dawność zabytku jako wartość chroniona przez prawo administracyjne, SWSA dr. Mariusza Kotulskiego pt. *Ochrona zabytków w procesie budowlanym*, mgr. Andrzeja Trojanowskiego pt. *Otoczenie pozostałości Twierdzy Przemyśl w świetle wyników Najwyższej Izby Kontroli (NIK)*, mgr. Mateusza Żebrackiego pt. *Etyczne i prawne dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury: między interesem publicznym a autonomią twórczą*, mgr Patrycji Niemiec pt. *Pomiędzy pięknem a normą prawną. O aksjologicznych podstawach prawnej ochrony zabytków nieruchomych*, Julii Klimczyk pt. *Między dziedzictwem a rynkiem - prawne granice obrotu zabytkami w Polsce i wybrane aspekty penalizacji nielegalnego handlu*, mgr. Karola Pawłowskiego pt. *Instytucje kultury jako publiczny podmiot gospodarczy*, dr Justyny Staszczyk pt. *Prawne aspekty ochrony dziedzictwa żydowskiego w Tarnowie na przykładzie działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej*, mgr Joanny Kotulskiej pt. *Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu jako przykład zniszczenia obiektu bez funkcji*, mgr inż. arch. Joanny Leonowicz pt. *Rola doradztwa podczas planowania prac budowlanych w zabytku- inspiracje czeskie*, a także Konrada Karola Koźbiała pt. *Sarajewo – Olimpiada roku 1984. Pamięć o dziedzictwie, stan zachowania zabytków i problematyka ich przyszłości*.

Spis treści

Od Redakcji

Michał Bieniak
Ochrona dziedzictwa kulturowego..... 6

Artykuły

Dmytro Dzwinczuk, Zinowij Szafran
Polityka państwowa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w warunkach współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego..... 7

Filip Piotr Pawlus
Dawność zabytku jako wartość chroniona przez prawo administracyjne 19

Mariusz Kotulski
Ochrona zabytków w procesie budowlanym 34

Andrzej Trojanowski
Otoczenie pozostałości Twierdzy Przemyśl w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK)..... 47

Mateusz Żebracki
Etyczne i prawne dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury: między interesem publicznym a autonomią twórczą..... 63

Patrycja Niemiec
Pomiędzy pięknem a normą prawną. O aksjologicznych podstawach prawnej ochrony zabytków nieruchomych..... 76

Julia Klimczyk
Między dziedzictwem a rynkiem – prawne granice obrotu zabytkami w Polsce i wybrane aspekty penalizacji nielegalnego handlu..... 86

Karol Pawłowski

Instytucje kultury jako publiczny podmiot gospodarczy 99

Justyna Staszczyk

Prawne aspekty ochrony dziedzictwa żydowskiego w Tarnowie na przykładzie działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej 124

Joanna Kotulska

Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu jako przykład zniszczenia obiektu bez funkcji 152

Joanna Leonowicz

Rola doradztwa podczas planowania prac budowlanych w zabytku – inspiracje czeskie 180

Konrad Karol Koźbiał

Sarajewo – Olimpiada roku 1984. Pamięć o dziedzictwie, stan zachowania zabytków i problematyka ich przyszłości 190

Ochrona dziedzictwa kulturowego

Są w Europie państwa w sposób szczególny doświadczone przez historię. Jednym z nich jest Polska, która przeżyła co najmniej trzy katastrofy dziejowe, które zniszczyły ogromną część dzieł naszej kultury materialnej (najazd Brzetysława, potop szwedzki, II Wojna Światowa). Gdyby przyjrzeć się bliżej naszej historii, można byłoby zresztą znaleźć więcej takich zdarzeń, przynajmniej o charakterze regionalnym, jak chociażby najazdy tatarskie. Zmiany granic spowodowały, że duża część naszego dorobku kulturowego znalazła się poza dzisiejszym terytorium Rzeczypospolitej.

Z tej perspektywy szczególnego znaczenia nabiera kwestia ochrony zabytków. Tej zaś nie będzie bez dobrego prawa i właściwej jego egzekucji. Jak mówi bowiem jeden z moich ulubionych cytatów z literatury prawniczej: „Idea Prawa ogarnia wszystko, od rzeczy najwyższych do najdrobniejszych stosunków najmniejszych społeczeństw" .

Z tego powodu szczególnie cieszy mnie aktualny numer specjalny „Palestry" poświęcony zagadnieniom ochrony dziedzictwa kulturowego, a będący efektem XII Konferencji Naukowej „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami" organizowanej przez Zakład Ustrojowego Prawa Administracyjnego i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ.

Zawartość tego numeru cieszy mnie jeszcze z jednej przyczyny. Przejmując kierownictwo „Palestry", postawiłem sobie za punkt honoru, aby zajmowała się ona częściej zagadnieniami, które nie zostały dotychczas szeroko opisane w literaturze prawniczej. Z taką sytuacją mamy teraz właśnie do czynienia.

Z tym większą przyjemnością zapraszam Państwa do lektury wrześniowego numeru naszego pisma!

adw. dr Michał Bieniak
redaktor naczelny miesięcznika „Palestra"

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.1

Pojęcia kluczowe: *dziedzictwo kulturowe, bezpieczeństwo narodowe, polityka państwowa, agresja hybrydowa, Ukraina, ochrona zabytków, bezpieczeństwo humanitarne*

Dmytro Dzwinczuk, Zinowij Szafran

Polityka państwowa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w warunkach współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest badaniu ochrony dziedzictwa kulturowego jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego Ukrainy w warunkach wojny hybrydowej i agresji zbrojnej. Autor analizuje akty normatywno-prawne, mechanizmy instytucjonalne i dokumenty strategiczne, które określają politykę państwa w zakresie ochrony dziedzictwa historyczno-kulturowego, i dowodzi, że dziedzictwo kulturowe jest nie tylko kategorią humanitarną, ale także ważnym czynnikiem stabilności, tożsamości i podmiotowości państwa w zakresie bezpieczeństwa. Szczególną uwagę poświęcono współczesnym wyzwaniom związanym z ogromnymi stratami dóbr kultury w wyniku działań wojennych, a także analizie międzynarodowych inicjatyw i umów, takich jak konwencja UNESCO z 2003 r. i konwencja nikozjańska Rady Europy. Zaproponowano praktyczne kierunki wzmocnienia zarządzania państwowego w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego – cyfrową inwentaryzację, utworzenie wyspecjalizowanych jednostek wojskowych, integrację z krajowymi strategiami bezpieczeństwa i sprawiedliwości w okresie przejściowym. Wyniki badań wskazują na potrzebę systemowego przemyślenia roli kultury jako kluczowego elementu paradygmatu bezpieczeństwa państwa.

I. Postawienie problemu

W dzisiejszych realiach geopolitycznych, zwłaszcza w warunkach pełnej wojny prowadzonej przeciwko Ukrainie, kwestia ochrony dziedzictwa kulturowego nabiera szczególnego znaczenia zarówno z punktu widzenia zachowania tożsamości narodowej, jak i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

Należy zauważyć, że dziedzictwo kulturowe to nie tylko zbiór zabytków kultury materialnej i niematerialnej, ale także podstawa symbolicznego kapitału narodu, element spójności społecznej, źródło duchowej mobilizacji społeczeństwa. Właśnie w kontekście ukraińskim, gdzie kultura stała się celem agresywnej polityki rusyfikacji, wpływów propagandowych i fizycznego niszczenia obiektów historyczno-kulturowych, ochrona dziedzictwa kulturowego wykracza poza kwestie czysto humanitarne i nabiera znaczenia strategicznego.

Pomimo istnienia podstawy prawnej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego (w szczególności ustaw Ukrainy „O ochronie dziedzictwa kulturowego", „O kulturze", „O państwowej strategii rozwoju regionalnego" i „O narodowej strategii rozwoju kultury"), skuteczność jej wdrażania pozostaje niewystarczająca. Aktualny pozostaje problem integracji polityki ochrony dziedzictwa kulturowego z ogólnokrajowym systemem planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Należy również rozwiązać kwestie koordynacji międzyresortowej, niewystarczającego zapewnienia zasobów, słabej cyfrowej inwentaryzacji zabytków oraz braku mechanizmów szybkiego reagowania w przypadku zniszczenia obiektów kultury w wyniku działań wojennych.

W związku z powyższym pojawia się problem naukowy – sformułowanie spójnej koncepcji polityki państwowej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w Ukrainie jako czynnika bezpieczeństwa narodowego.

II. Analiza najnowszych badań i publikacji

W ostatnich latach w ukraińskim dyskursie naukowym i analitycznym znacznie wzrosło zainteresowanie tematem ochrony dziedzictwa kulturowego jako elementu bezpieczeństwa państwowego, ze względu na hybrydową wojnę Rosji przeciwko Ukrainie i systematyczne niszczenie kulturowych symboli tożsamości ukraińskiej. Solidną podstawę analityczną do zrozumienia tej problematyki stanowią zarówno monografie naukowe, jak i projekty inicjatyw ustawodawczych oraz publikacje w specjalistycznych wydawnictwach.

W pracy *Hybrydowa agresja Rosji: lekcje dla Europy*[1] Ye. Mahda traktuje kulturę jako cel hybrydowego wpływu ze strony Rosji. Autor kładzie nacisk na systemowe wykorzystanie narzędzi wojny informacyjnej, rewizjonizmu historycznego i niszczenia przestrzeni kulturowej w celu podważenia jedności narodowej. Praktyczne aspekty wdrażania norm międzynarodowego prawa humanitarnego w tej dziedzinie zostały zbadane w publikacji Ya. Savchenko, T. Korotkyi i M. Tymochko[2]. Autorzy podkreślają

1 Ye. Mahda, *Hibrydna ahresiia Rosii: uroky dlia Yevropy*, Kyiv: KALAMAR, 2017, s. 268.

2 Ya. Savchenko, T. Korotkyi, M. Tymochko, *Implementatsiia norm mizhnarodnoho humanitarnoho prava shchodo zakhystu kulturnykh tsinnostei do zakonodavstva Ukrainy: stan ta okremi pytannia*. http://surl.li/irgnq

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

niewystarczający poziom ochrony prawnej dóbr kultury podczas konfliktów zbrojnych, a także wzywają do włączenia norm konwencji haskiej z 1954 r. do wewnętrznego ustawodawstwa Ukrainy.

Znaczący wkład w opracowanie normatywno-prawnych i kulturowo-ideologicznych podstaw ochrony dziedzictwa wniosła O. A. Menska. W swoich licznych publikacjach[3,4] naukowiec omawia rolę polityki państwowej w procesach dekomunizacji, derusyfikacji i kształtowania pamięci narodowej. W publikacji E. Arkhypowej i O. Klevchuka[5] omówiono mechanizmy regulacji państwowej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Autorzy zauważają, że pomimo istniejących instytucjonalnych środków ochrony, ich skuteczność jest ograniczona przez niewystarczającą koordynację międzyresortową i niski poziom cyfryzacji ewidencji zabytków.

V.L. Malimon[6] rozważa ochronę dziedzictwa kulturowego jako element bezpieczeństwa humanitarnego, autor podkreśla konieczność pilnego wzmocnienia obecności państwa w sferze kultury, w szczególności poprzez aktualizację priorytetów wsparcia budżetowego, decentralizację zarządzania instytucjami kulturalnymi oraz opracowanie antykryzysowych mechanizmów ochrony dziedzictwa w warunkach działań wojennych. Szczególnie podkreślana jest strategiczna rola kultury jako środka konsolidacji społeczeństwa i narzędzia oporu narodowego.

W ten sposób przeanalizowane źródła określają szeroki zakres teoretycznych i praktycznych podejść do integracji kwestii ochrony dziedzictwa kulturowego w paradygmacie bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie znaczna część publikacji podkreśla potrzebę rozszerzenia regulacji prawnych, odnowy instytucjonalnej, cyfrowej transformacji systemu ochrony, a także mobilizacji zasobów kulturowych w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym.

III. Cel i założenia publikacji

Celem badania jest kompleksowe teoretyczno-prawne zrozumienie polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, a także identyfikacja aktualnych wyzwań

3 O. A. Menska, *Derzhavna polityka natsionalno-kulturnoi pamiati Ukrainy v protsesakh dekomunizatsii, deradianizatsii ta derusyfikatsii v umovakh novoi realnosti. Scienceof XXI century: development, main the ories and achievements: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference. (June 30, 2023). Helsinki*, Republic of Finland: European Scientific Platform, s. 62–65.

4 O. A. Menska, *Zberezhennia obiektiv kulturnoi spadshchyny Ukrainy v konteksti dekomunizatsii ta derusyfikatsii. Proceedings of the IV International scientific and theoretical conference «The process and dynamics of the scientific path». (June 16, 2023) Athens*, Hellenic Republic, s. 48–52.

5 Ye. Arkhypova, O. Klevchuk, *Derzhavne rehuliuvannia u sferi okhorony kulturnoi spadshchyny Ukrainy. Investytsii: praktyka ta dosvid*,13 14, https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.13-14.51

6 V. I. Malimon, *Priorytety derzhavnoi kulturnoi polityky Ukrainy v umovakh viiny*. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/2076/2077

i sformułowanie kierunków doskonalenia instytucjonalno-prawnego mechanizmu jej realizacji w warunkach agresji hybrydowej i stanu wojennego.

Zadaniem niniejszego badania jest uzasadnienie roli ochrony dziedzictwa kulturowego jako priorytetowego kierunku polityki państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego Ukrainy. Szczególną uwagę poświęcono analizie współczesnych wyzwań, zapewnieniu legislacyjnemu oraz perspektywom udoskonalenia odpowiednich mechanizmów w czasie wojny.

IV. Przedstawienie głównego materiału

W warunkach pełnej agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie kwestia ochrony dziedzictwa kulturowego nabrała niezwykłego znaczenia nie tylko jako aspekt polityki humanitarnej, ale także jako element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Niszczenie zabytków kultury, archiwów, bibliotek, obiektów sakralnych, muzeów i obiektów archeologicznych jest nie tylko skutkiem działań wojennych, ale także świadomymi aktami kulturowego ludobójstwa, mającymi na celu zniszczenie tożsamości narodu ukraińskiego. W tym kontekście ochrona dziedzictwa kulturowego jawi się jako strategiczny kierunek polityki państwa, wymagający odpowiedniego wsparcia normatywnego, instytucjonalnego i zasobowego.

Należy zauważyć, że kształtowanie się pojęcia „dziedzictwo kulturowe" odbywało się w kontekście ewolucji wyobrażeń o wartościach jako składnikach kapitału kulturowego. Początkowo związane z kategorią obiektów materialnych lub sakralnych, pojęcie to uległo transformacji w wyniku zmiany paradygmatycznych podejść w drugiej połowie XIX i na początku XX wieku. Jak pokazują wyniki badań, rozwój wyobrażeń o dziedzictwie kulturowym odbywał się w ramach przejścia od koncepcji zachowania poszczególnych zabytków do zintegrowanego modelu aktywnego włączania wartości do współczesnych praktyk społecznych. Podstawą teoretyczną takich przemian stała się koncepcja kapitału kulturowego, która została naukowo sformułowana, w szczególności w pracach D. Trosby[7], określającej dziedzictwo jako zasób istotny z ekonomicznego punktu widzenia, ale jednocześnie symboliczny.

Sam termin „dziedzictwo kulturowe" w międzynarodowym polu prawnym zaczął być aktywnie stosowany dopiero w drugiej połowie XX wieku. Konceptualizacja tego pojęcia związana jest z działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), utworzonej w 1946 r. jako instytucjonalna odpowiedź na potrzebę budowania bezpieczeństwa humanitarnego w powojennym świecie. W ramach mandatu UNESCO położono podwaliny pod koncepcję dziedzictwa jako

7 D. Trosby, *Cultural capital*, „Journal of Cultural Economics" 1999/23, s. 3.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

zasobu służącego zapewnieniu dialogu międzykulturowego, niedyskryminacyjnego dostępu do dóbr kultury oraz gwarancji podstawowych praw i wolności[8].

Znaczącym etapem instytucjonalizacji pojęcia „dziedzictwo kulturowe" było przyjęcie konwencji haskiej o ochronie dóbr kulturalnych w przypadku konfliktu zbrojnego (1954 r.), która opierała się na normach międzynarodowego prawa humanitarnego, zapisanych w konwencjach haskich z 1899 i 1907 r., a także w pakcie waszyngtońskim z 15.04.1935 r.[9], w którym określono zasady nieodłączności dziedzictwa kulturowego od rozwoju cywilizacyjnego, niedopuszczalności jego celowego niszczenia oraz zobowiązania państw do ochrony obiektów o wartości kulturowej w warunkach agresji zbrojnej.

W związku z tym proces kształtowania koncepcji dziedzictwa kulturowego był wynikiem zmian filozoficznych, prawnych i zarządczych, które stopniowo przekształciły działalność w zakresie ochrony zabytków z czysto ochronnej w strategicznie istotny wektor polityki państwowej i współpracy międzynarodowej.

Rozważając bezpieczeństwo narodowe w kontekście wymiaru humanitarnego, należy podkreślić rozszerzenie jego funkcjonalnego znaczenia – od tradycyjnie interpretowanego bezpieczeństwa wojskowo-politycznego do zapewnienia trwałości przestrzeni identyfikacyjnej narodu. W tym aspekcie dziedzictwo kulturowe występuje nie tylko jako przedmiot działalności ochronnej, ale jako czynnik systemotwórczy jedności narodowej, który kształtuje symboliczną ramę spójności społecznej.

W dzisiejszych warunkach, gdy wojna ma charakter hybrydowy i toczy się nie tylko w sferze fizycznej, ale także semantycznej, szczególnego znaczenia nabiera ochrona pamięci historycznej, wartości, języka i tradycji. Niszczenie obiektów dziedzictwa kulturowego, manipulowanie narracjami historycznymi, podrabianie kodu kulturowego to formy miękkiej siły przeciwnika, mające na celu fragmentację tożsamości zbiorowej. W związku z tym polityka kulturalna w zakresie ochrony dziedzictwa powinna być postrzegana jako instrument stabilności państwa, który jest w stanie nie tylko przeciwstawić się destrukcyjnym wpływom, ale także kształtować pozytywne znaczenia, wzmacniając humanitarne podstawy bezpieczeństwa narodowego.

Ochrona dziedzictwa kulturowego w Ukrainie opiera się na postanowieniach Konstytucji, która nakłada na państwo obowiązek zapewnienia ochrony obiektów o wartości kulturowej, a także sprzyjana zwrotowi dóbr kultury znajdujących się poza granicami kraju. Jak wynika z analizy przepisów art. 54 ustawy zasadniczej, ta norma konstytucyjna pełni funkcję ideologicznej i prawnej podstawy kształtowania polityki

8 O. Kopiievska, *Vsesvitnia kulturna spadshchyna: rehuliuvannia mizhnarodnym pravom*. Derzhava i pravo: zb. nauk. pr. Kyiv, 2006, t. 33. s. 25–30.

9 Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

państwa w dziedzinie kultury, gdzie element ochronny pełni rolę gwaranta ciągłości identyfikacyjnej, suwerenności narodowej i bezpieczeństwa humanitarnego.

Ewolucja legislacyjna w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego świadczy o stopniowym przejściu od modelu postsowieckiego do paradygmatu integracji europejskiej. Przyjęcie ustaw Ukrainy „O wywozie, przywozie i zwrocie dóbr kultury" (1999 r.)[10] oraz „O ochronie dziedzictwa kulturowego" (2000 r.)[11] stanowiło próbę ujednolicenia krajowego pola prawnego z międzynarodowymi standardami, w szczególności z konwencją UNESCO z 1972 r. Jednak ograniczoność ram prawnych dotyczących dziedzictwa niematerialnego nadal się utrzymuje, o czym świadczy brak wdrożenia konwencji UNESCO z 2003 r.[12] oraz konwencji ramowej Rady Europy (2005 r.)[13].

Na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa ustawodawcza nr 9072 z dnia 2.03.2023 r., która proponuje wprowadzenie zmian do ustawy Ukrainy „O bezpieczeństwie narodowym Ukrainy" w celu włączenia kwestii ochrony dziedzictwa kulturowego do bloku bezpieczeństwa. Projekt przewiduje włączenie przepisów dotyczących ochrony pamięci narodowej, środowiska kulturowego i wartości do mechanizmów zapewniających stabilność państwa, co odpowiada współczesnej wizji humanitarnej składowej bezpieczeństwa narodowego[14]. Zgodnie z tym ochrona dziedzictwa kulturowego jest postrzegana nie tylko jako funkcja społeczno-kulturowa, ale jako element systemowego przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym.

W tym kontekście znamienne jest stanowisko kijowskiego politologa E. Magdy, który argumentuje, że to właśnie ekspansja kulturowa jest fundamentalnym elementem hybrydowej agresji Federacji Rosyjskiej. Pod wyrafinowanymi hasłami „ochrony ludności rosyjskojęzycznej" Moskwa nie tylko legitymizuje swoją obecność wojskową na terytoriach Ukrainy, ale także prowadzi systemową wojnę przeciwko pamięci historycznej, tożsamości kulturowej i językowi jako kluczowym wyznacznikom tożsamości.

Stanowiska naukowe L. Strilchuka i R. Mykhalchuka potwierdzają tezę o wojnie kulturowej jako nieodłącznym elemencie konfliktu hybrydowego. Podkreślają oni interwencję informacyjną, mającą na celu przeprogramowanie narracji historycznych,

10 Pro vyvezennia, vvezennia ta povernennia kulturnykh tsinnostei: Zakon Ukrainy vid 21.09.1999№ 1068-XIV. https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1068-14

11 Pro okhoronu kulturnoi spadshchyny: Zakon Ukrainy vid 8 chervnia 2000 r. № 1805-III. https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1805-14#Text

12 Konventsiia pro okhoronu nematerialnoi kulturnoi spadshchyny. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69

13 Ramkova konventsiia Rady Yevropy pro znachennia kulturnoi spadshchyny dlia suspilstva. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_719#Text

14 Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy „Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy" shchodo zberezhennia kulturnoi spadshchyny Ukrainy ta natsionalnoi pamiati. Proekt Zakonu Ukrainy, Karta prokhodzhennia proektu vid 02.03.2023 № 9072. https://ips.ligazakon.net/document/JI08861I

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

manipulację pamięcią i podmianę kodów kulturowych poprzez niszczenie zabytków i nadawanie pseudohistorycznych treści[15].

Zgodnie ze Strategią bezpieczeństwa narodowego Ukrainy (dekret prezydenta nr 392/2020) i Strategią bezpieczeństwa wojskowego Ukrainy (dekret prezydenta nr 121/2021) rozwój kultury ukraińskiej jest postrzegany jako podstawa konsolidacji narodu i element przeciwdziałania agresji humanitarnej. W związku z tym polityka kulturalna jest coraz bardziej aktywnie integrowana z wymiarem bezpieczeństwa[16]. Oczywiste jest, że w XXI wieku wartości kulturowe stały się celem nie tylko ideologicznej, ale i fizycznej agresji, co szczególnie wyraźnie ujawniło się podczas zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę.

Ponadto współpraca międzynarodowa – jako instrument polityki państwowej – zapewnia podstawę prawną dla ochrony i restytucji wartości kulturowych. Ratyfikacja przez Ukrainę konwencji nikozjańskiej Rady Europy w 2025 r. stała się ważnym krokiem w kierunku kryminalizacji przestępstw przeciwko dziedzictwu kulturowemu. W ten sposób utrwalono możliwość międzynarodowej ekstradycji osób winnych wandalizmu kulturowego, co jest nieodłącznym elementem mechanizmu globalnego reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa kulturowego[17].

Należy podkreślić, że proces instytucjonalizacji państwowej polityki kulturalnej jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego powinien obejmować pełen zakres obiektów dziedzictwa kulturowego – od zabytków architektury i archeologii po elementy dziedzictwa niematerialnego, reprezentowane w tradycyjnych formach ekspresji kulturowej, narracjach etnicznych, języku, obrzędach i rzemiośle. Według oficjalnych informacji Ukraińskiego Funduszu Kulturalnego w wyniku działań wojennych uszkodzeniu lub całkowitemu zniszczeniu uległo ponad 1300 obiektów infrastruktury kulturalnej, w tym 69 instytucji muzealnych i 305 obiektów sakralnych[18]. W tym kontekście szczególne znaczenie ma wdrożenie postanowień Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego z 2003 r., która przewiduje stworzenie kompleksowego krajowego systemu ewidencjonowania, identyfikacji cyfrowej, weryfikacji i ochrony prawnej odpowiednich obiektów, z uwzględnieniem kryteriów autentyczności, ciągłości i aktywności funkcjonalnej.

Obecnie ochrona zarówno materialnych, jak i niematerialnych elementów kultury narodowej przekształca się z drugorzędnej funkcji humanitarnej w strategiczny

15 L. Strilchuk, *Informatsiina viina yak skladova suchasnykh hibrydnykh voien (na prykladi Hruzii ta Ukrainy)*, „Litopys Volyni" 2023/28, s. 235–239.

16 *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy». Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text

17 *Zelenskyi pidpysav zakon pro ratyfikatsiiu Nikosiiskoi konventsii, shcho stosuietsia zakhystu kulturnykh tsinnostei ZMINA*. https://zmina.info/news/zelenskyj-pidpysav-zakon-pro-ratyfikacziyu-nikosijskoyi-konvencziyi-shho-stosuyetsya-zahystu-kulturnyh-czinnostej/

18 V. Potapenko i in., *Kulturna spadshchyna ta natsionalna bezpeka : analitychna dopovid*, red. V. Potapenko, Kyiv: NISD, 2023, s. 58. https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.08

priorytet polityki państwowej. Jednakże oczywiste jest, że obecny model zarządzania państwowego w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego charakteryzuje się fragmentarycznością, administracyjną inercją i niskim poziomem koordynacji międzyresortowej. Przykładem może być sytuacja z zarządzaniem krajowymi rejestrami dóbr kultury, które funkcjonują w oderwaniu od siebie, bez ujednoliconych standardów identyfikacji cyfrowej i dostępu. W rezultacie organy państwowe nie dysponują aktualnymi danymi na temat stanu obiektów dziedzictwa, w szczególności na terytoriach tymczasowo okupowanych, co uniemożliwia adekwatną reakcję na zagrożenia i szkodzi procesom restytucji.

Rozważmy przykład braku wyspecjalizowanych jednostek ochrony dóbr kultury w ramach systemu planowania obronnego. Pomimo postanowień konwencji haskiej z 1954 r. siły zbrojne Ukrainy nadal nie dysponują stałym mechanizmem angażowania specjalistów do ochrony dziedzictwa kulturowego w strefie działań wojennych. W rezultacie niszczenie zabytków architektury, uszkodzenia obiektów sakralnych i nielegalny wywóz artefaktów pozostają bez prawnej i fizycznej reakcji, co świadczy o głębokiej luce zarządczej, którą należy wypełnić poprzez szczegółowe uregulowanie uprawnień Sił Zbrojnych Ukrainy w zakresie bezpieczeństwa kulturowego.

Przeanalizowane systemowe dysfunkcje zarządzania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego wskazują na strukturalne rozbieżności między polityką bezpieczeństwa a zarządzaniem humanitarnym. Niewystarczające uwzględnienie kwestii ochrony dziedzictwa w strategiach bezpieczeństwa narodowego świadczy o fragmentaryczności wizji państwowej doktryny bezpieczeństwa. Brak jasnych algorytmów działania w przypadku uszkodzenia lub utraty obiektów kultury znacznie obniża skuteczność reagowania na wyzwania o charakterze hybrydowym. Niski poziom zdolności kadrowej organów ochrony dziedzictwa, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, utrudnia realizację przepisów normatywnych i mechanizmów instytucjonalnych ochrony.

Zgodnie z koncepcją efektywności zarządzania strategia modernizacji systemu administracji publicznej w tej dziedzinie powinna opierać się na zasadach decentralizacji, cyfryzacji, integracji międzysektorowej i ciągłości regulacyjnej. Przykładem skutecznej praktyki instytucjonalnej może być doświadczenie Republiki Francuskiej, gdzie ochrona dziedzictwa kulturowego jest traktowana jako element systemu obrony cywilnej. Dzięki temu zapewniona jest szybka mobilizacja zasobów w celu ochrony obiektów o znaczeniu kulturowym w sytuacjach nadzwyczajnych.

Podsumowanie istniejących wyzwań pozwala sformułować główne kierunki reorganizacji modelu zarządzania. Utworzenie jednolitego cyfrowego rejestru obiektów dziedzictwa kulturowego zapewni integralność ewidencji, ciągłość prawną i możliwość międzynarodowego monitorowania. Inwentaryzacja strat kulturowych i wprowadzenie mechanizmów międzynarodowego ścigania prawnego pozwoli na rejestrowanie uszkodzeń, zniszczeń lub nielegalnego przemieszczania obiektów, otwierając

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

perspektywy dla sądowej ochrony interesów państwa w jurysdykcjach międzynarodowych. W rezultacie taka systematyzacja stanie się podstawą do oceny prawnej wyrządzonych szkód i wszczęcia procedur restytucji zgodnie z postanowieniami konwencji nikozjańskiej Rady Europy.

Integracja kwestii ochrony dziedzictwa kulturowego z krajowymi strategiami deokupacji, odbudowy po konflikcie i sprawiedliwości przejściowej jest pilna. Uwzględnienie aspektu humanitarnego w procesach transformacji polityki publicznej przyczyni się do umocnienia legitymizacji władzy na terytoriach deokupowanych, zachowania ciągłości historycznej i tożsamości kulturowej. Jako przykład perspektywicznego kierunku należy rozważyć utworzenie w ramach Sił Zbrojnych Ukrainy wyspecjalizowanych pododdziałów ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego, co jest zgodne z normami konwencji haskiej z 1954 r.

Realizacja wymienionych działań pozwoli stworzyć zintegrowany system zarządzania w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego jako elementu bezpieczeństwa narodowego. W rezultacie oczekuje się wzmocnienia stabilności humanitarnej państwa, zachowania pamięci instytucjonalnej i umocnienia tożsamości w kontekście trwającej agresji hybrydowej. Inicjatywa w dziedzinie ochrony kultury może również zapewnić Ukrainie międzynarodową pozycję lidera w instytucjonalizacji nowych podejść do bezpieczeństwa w zakresie ochrony dóbr kultury.

V. Wniosek

W związku z tym, w obecnych warunkach zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie ochrona dziedzictwa kulturowego nabiera znaczenia nie tylko humanitarnego, ale przede wszystkim bezpieczeństwa. Analiza krajowych i międzynarodowych podejść naukowych, inicjatyw normatywno-prawnych i praktycznych działań państwa wskazuje na kształtowanie się nowego paradygmatu, w którym ochrona dziedzictwa kulturowego jest postrzegana jako narzędzie wzmacniania tożsamości narodowej, suwerenności duchowej i odporności społeczeństwa na zagrożenia hybrydowe.

Polityka kulturalna, zintegrowana ze strategiami bezpieczeństwa narodowego i wojskowego, nabiera strategicznego znaczenia w kontekście przeciwdziałania ekspansji informacyjnej i kulturowej ze strony państwa agresora. W związku z tym priorytetami polityki państwowej powinny stać się rozbudowa cyfrowej infrastruktury ewidencjonowania i ochrony obiektów kultury, inwentaryzacja strat, utworzenie wyspecjalizowanych struktur w dziedzinie bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, a także aktywizacja współpracy międzynarodowej w oparciu o mechanizmy prawa konwencyjnego.

Kompleksowe przemyślenie roli dziedzictwa kulturowego jako czynnika bezpieczeństwa narodowego tworzy podstawę do kształtowania spójnej polityki państwowej,

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

zdolnej zapewnić nie tylko zachowanie środowiska historyczno-kulturowego, ale także stabilność państwa ukraińskiego w obliczu zagrożeń wymierzonych w jego fundamenty humanitarne i identyfikacyjne. W tym sensie ochrona dziedzictwa staje się jednym z warunków zachowania państwowości w warunkach odbudowy wojennej i pokonfliktowej.

dr hab. Dmytro Dzvinchuk prof.

Zasłużony Pracownik Oświaty Ukrainy. Dyrektor Instytutu Szkolenia Humanitarnego i Administracji Publicznej. Iwano-Frankiwski Narodowy Uniwersytet Techniczny Nafty i Gazu.

PhD, habilitated, professor, Meritorious Worker of Education of Ukraine. Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ukraine.

ORCID: 0000–0002-6391-3822

Zenoviy Shafran

Student studiów magisterskich administracji publicznej i zarządzania. Iwano-Frankiwski Narodowy Uniwersytet Techniczny Nafty i Gazu.

Master's student of Public Administration and Management. Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ukraine.

Abstract

Keywords: *cultural heritage, national security, state policy, hybrid aggression, Ukraine, monument protection, humanitarian security*

State policy of cultural heritage protection in the context of modern challenges to national security

The article is devoted to the study of the protection of cultural heritage as a component of the national security system of Ukraine in the context of hybrid war and armed aggression. The authors analyse normative legal instruments, institutional mechanisms, and strategic documents that determine state policy in the field of preserving historical and cultural heritage, and argue that cultural heritage is not only a humanitarian category, but also an important factor for the stability, identity and subjectivity of the state. Special attention is paid to modern challenges

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

associated with large-scale losses of cultural assets as a result of military actions, as well as to analysis of international initiatives and agreements, such as the 2003 UNESCO Convention and the Nicosia Convention of the Council of Europe. Practical directions for strengthening state governance in the field of cultural heritage protection are proposed: digital inventory, creation of specialized military units, integration into national security, and transitional justice strategies. The results of the study demonstrate the need for a systematic rethinking of the role of culture as a key element of the state's security paradigm.

Bibliografia

1. **Архипова Є. О., & Клевчук О. О.,** *Державне регулювання у сфері охорони культурної спадщини України*, „Інвестиції: практика та досвід" 2021, s. 13–14. https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.13-14.51
2. **Копієвська О.,** *Всесвітня культурна спадщина: регулювання міжнародним правом*, „Держава і право : зб. наук. пр." Київ, 2006. Вип. 33. С. 25–30
3. *Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини*, „Офіційний вебпортал парламенту України", https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. *Культурна спадщина та національна безпека: аналітична доповідь*, red. В. Потапенко, Київ : НІСД, 2023, s. 58. https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.08
6. **Магда Є.,** *Гібридна агресія Росії: уроки для Європи,* Київ : КАЛАМАР 2017, s. 268
7. **Малімон В. І.,** *Пріоритети державної культурної політики України в умовах війни*, http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/2076/2077
8. **Менська О. А.,** *Державна політика національно-культурної пам'яті України в процесах декомунізації, дерадянізації та дерусифікації в умовах нової реальності. Science of XXI century: development, main theories and achievements: collection of scientific papers*, „SCIENTIA" with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference. (June 30, 2023). Helsinki, Republic of Finland: European Scientific Platform. С. 62–65
9. **Менська О. А.,** *Збереження об'єктів культурної спадщини України в контексті декомунізації та дерусифікації.* Proceedings of the IV International scientific and theoretical conference „The process and dynamics of the scientific path", June 16, 2023, Athens, Hellenic Republic, s. 48–52
10. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 № 1068-XIV. https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1068-14

11. Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо збереження культурної спадщини України та національної пам›яті. Проект Закону України, Карта проходження проекту від 02.03.2023 № 9072, https://ips.ligazakon.net/document/JI08861I
12. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III, https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1805-14#Text.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», „Офіційний вебпортал парламенту України", https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text
14. Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства, „Офіційний вебпортал парламенту України", https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_719#Text
15. **Савченко Я., Короткий Т., Тимочко М.,** *Імплементація норм міжнародного гуманітарного права щодо захисту культурних цінностей до законодавства України: стан та окремі питання,* http://surl.li/irgnq
16. **Стрільчук Л.,** *Інформаційна війна як складова сучасних гібридних воєн (на прикладі Грузії та України)*, „Літопис Волині", 2023/28, s. 235–239
17. **Trosby D.,** *Cultural capital*, „Journal of Cultural Economics" 1999/23, s. 3
18. *Зеленський підписав закон про ратифікацію Нікосійської конвенції, що стосується захисту культурних цінностей*, „ZMINA", https://zmina.info/news/zelenskyj-pidpysav-zakon-pro-ratyfikacziyu-nikosijskoyi-konvencziyi-shho-stosuyetsya-zahystu-kulturnyh-czinnostej/

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.2

Pojęcia kluczowe: *prawo administracyjne, aksjologia prawa administracyjnego, dawność zabytku, świadectwo minionej epoki, ochrona zabytków*

Filip Piotr Pawlus

Dawność zabytku jako wartość chroniona przez prawo administracyjne

Abstrakt

Artykuł analizuje „dawność" zabytku jako wartość chronioną przez prawo administracyjne, dowodząc jej roli jako determinanty ochrony – określającej jej przedmiot i zakres. Dokonanie oceny mechanizmów polskiego ustawodawstwa prowadzi do zidentyfikowania deficytu normatywnego polegającego na braku ochrony prawnej obiektów o wysokiej wartości artystycznej lub naukowej, które w przyszłości mogą zyskać znaczenie historyczne, co grozi ich utratą, zanim staną się zabytkami w rozumieniu u.o.z. W związku z tym artykuł proponuje kierunki zmian legislacyjnych.

I. Wartości chronione w prawie administracyjnym

Wartości stanowią jeden z czynników determinujących proces tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na wielość sposobów rozumienia tego pojęcia. Za J. Zimmermannem wartości podzielić można wedle kryterium ich pochodzenia. Prowadzi to do wyróżnienia wartości uniwersalnych (leżących poza tym prawem), wartości niepochodzących i niebranych z zewnątrz, ale tworzonych przez prawo administracyjne, a także wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takich, dla ochrony których jest tworzone[1]. Artykuł odnosi się wyłącznie do trzeciego z powyżej opisanych sposobów rozumienia.

Słownikowo wartość oznacza „cechę czegoś, co jest dobre pod jakimś względem"[2]. Wartość stanowi zatem efekt dokonanej oceny. Jak bowiem wskazywał W. Lang:

1 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 75 i n.

2 *Wartość* (w:) *Wielki Słownik Języka Polskiego* (online), https://wsjp.pl/haslo/podglad/23345/wartosc/2839166/znaczenie (dostęp: 27.12.2025 r.).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

„wartość nie oznacza samoistnego bytu (mającego odrębny status ontologiczny). Jest to więc pojęcie relacyjne. Oznacza ono relację pomiędzy stanem rzeczy, a treścią odnoszącej się do tego stanu rzeczy wypowiedzi oceniającej”[3]. W opisanym powyżej ujęciu „wartość” nie istnieje w oderwaniu od kontekstu – jest wynikiem oceny dokonywanej przez podmiot w odniesieniu do określonego wycinka rzeczywistości. Chroniona jest zatem nie abstrakcyjna wartość, lecz jej skonkretyzowana postać, wyrażona w normach prawnych. Postać ta, rekonstruowana z norm prawnych, stanowi względem określonego wycinka rzeczywistości pewien wzorzec, do którego realizacji winien dążyć ustawodawca, kształtując mechanizmy ochrony prawnej i organy administracji publicznej stosujące prawo. Oznacza to, że normy prawa administracyjnego nie tylko odzwierciedlają wartości, ale również wyznaczają kierunek ich realizacji. Tak ujęta wartość staje się punktem odniesienia dla tworzenia prawa, jego stosowania oraz kontroli legalności działań administracji publicznej.

II. Wartość jako determinanta ochrony administracyjnoprawnej

Zagadnienie ochrony administracyjnoprawnej odnosi się do działań administracji publicznej ukierunkowanych na zachowanie określonej wartości. Ochrona ta może przybierać formę działań obronnych, mających na celu usunięcie bezpośrednich zagrożeń dla określonego przedmiotu uzewnętrznionego w normach prawa administracyjnego albo działań opiekuńczych, które kształtują warunki zapewniające stabilność oraz rozwój tych wartości. Obrona ma charakter reaktywny, a co za tym idzie – polega na przeciwdziałaniu naruszeniom lub eliminowaniu skutków zagrożeń, np. poprzez nakładanie sankcji administracyjnych czy wydawanie decyzji nakazujących wykonanie określonych działań. Opieka natomiast ma charakter proaktywny, co oznacza, że jej celem jest tworzenie ram prawnych i organizacyjnych sprzyjających trwałości i rozwojowi wartości, np. poprzez programy ochronne, dotacje czy planowanie przestrzenne. Można zatem stwierdzić, że opieka i obrona stanowią odrębne kwalifikowane formy ochrony, wspólnie służące zachowaniu wartości chronionych przez prawo administracyjne.

Działania ochrony administracyjnej mają charakter prewencyjny, reakcyjny lub naprawczy. Wymiar prewencyjny występuje wówczas, gdy normy prawne nakazują zapobieganie powstawaniu sytuacji zagrażającej określonym wartościom[4]. Może być realizowany poprzez wprowadzenie mechanizmów kontrolnych czy obowiązków informacyjnych. Charakter reakcyjny polega na podejmowaniu działań w odpowiedzi na zdarzenie naruszające te wartości, np. poprzez wstrzymanie postanowieniem prowadzenia robót budowlanych. Natomiast ochrona naprawcza zmierza do usunięcia

3 W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989, s. 30.

4 M. Błażewski, *Ochrona wartości w prawie budowlanym* (w:) *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 309.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

skutków naruszenia i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, np. poprzez wydanie decyzji nakładającej obowiązek podjęcia określonych czynności w celu doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu[5].

Istotą wyodrębnienia i podstawą działania organów administracji publicznej jest kompetencja, rozumiana jako możność (uprawnienie) i obowiązek korzystania z określonej formy działania należącej do działań administracyjnych[6]. W chwili, gdy zaistnieje stan faktyczny wymagający ochrony dobra prawnego, kompetencja organu przeistacza się w obowiązek działania, a zatem zaktualizowanie się sytuacji zagrożenia dobra prawnego powoduje, że organ nie tylko może, lecz musi działać. Inaczej niż w odniesieniu do działań reakcyjnych lub naprawczych, względem których obowiązek podjęcia działania aktualizuje się w momencie naruszenia wartości, w odniesieniu do działań prewencyjnych obowiązek ten istnieje już wcześniej, niezależnie od wystąpienia konkretnego zdarzenia. Wynika to z przyjęcia dwóch założeń. Po pierwsze, że istnieje stałe, abstrakcyjne zagrożenie dla tych wartości, a po drugie, że w przypadku braku mechanizmów prewencyjnych doszłoby do ich naruszenia – brak kontroli czy wpisu zabytku do rejestru stwarzałby realne ryzyko naruszenia wartości. Powyższe uzasadnia obowiązek podejmowania działań opiekuńczych, których celem jest stworzenie warunków minimalizujących ryzyko naruszenia chronionych wartości.

Ochronne działania administracji publicznej często ingerują w prawa i wolności jednostki. W tych ramach podkreśla się, że każda taka ingerencja musi spełniać test proporcjonalności obejmujący badania przydatności, konieczności oraz proporcjonalność *sensu stricto*[7]. Oznacza to, iż środek wybrany przez organ musi rzeczywiście służyć ochronie wartości, nie mogą istnieć mniej uciążliwe sposoby ochrony tego dobra, a także korzyści wynikające z jej zachowania muszą przewyższać dolegliwości dla jednostki. Zakres i sposób realizacji kompetencji powinien być zatem adekwatny do rodzaju i stopnia zagrożenia chronionej wartości.

Powyższe ustalenia pozwalają na wyodrębnienie zasadniczych elementów procesu ochrony wartości w prawie administracyjnym. W pierwszej kolejności konieczne jest dokonanie identyfikacji wartości podlegającej ochronie, następnie wybór adekwatnych instrumentów prawnych służących jej zachowaniu (prewencyjnych, reakcyjnych lub naprawczych), a w dalszej kolejności zastosowanie normy kompetencyjnej, przy dostosowaniu intensywności i rodzaju działań do charakteru zagrożenia oraz chronionej wartości.

5 Art. 45 ust. 1 u.o.z.

6 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 180.

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.10.2010 r. (P 37/09), OTK-A 2010/8, poz. 79; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17.10.1995 r. (K 10/95), OTK 1995/2, poz. 10, s. 26; podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 26.04.1979 r. (6538/74), *Sunday Times v. Wielka Brytania*.

III. Dawność zabytku

Wprowadzenie administracyjnoprawnej ochrony szczególnego przedmiotu prawa własności, jakim jest zabytek[8], jest konsekwencją uznania, iż stanowi on nośnik wartości szczególnie ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Pośród tych wartości znajduje się również kategoria „dawności", której szczegółowa analiza została przedstawiona w dalszej części niniejszego opracowania. Leksykalnie termin „dawność" definiuje się jako cechę czegoś, co istnieje już bardzo długo, bądź długość istnienia w czasie[9]. Tego rodzaju definicja miałaby jednak znikome znaczenie na gruncie stosowania prawa administracyjnego, gdyż nie wyznacza ostrych granic pozwalających na określenie minimalnego wieku obiektu, który umożliwiałby jego uznanie za zabytek. Analiza historyczna wskazuje, że podejście polskiego ustawodawcy do tej problematyki cechowało się brakiem jednolitości, czego wyrazem są zmienne regulacje prawne obowiązujące w różnych okresach.

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31.10.1918 r. w sprawie opieki nad zabytkami sztuki i kultury[10] jako jedyny wprowadzał kryterium minimalnego wieku zabytku, wskazując na 50-letni okres istnienia jako warunek objęcia opieką prawną[11]. Regulacja ta różnicowała jednak kryterium „dawności" w odniesieniu do zabytków ruchomych i nieruchomych, dopuszczając w wyjątkowych przypadkach na mocy specjalnej decyzji Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego uznanie za zabytek dzieła ruchomego młodszego niż 50 lat.

Kolejno obowiązujące rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z dnia 6.03.1928 r. o opiece nad zabytkami[12] zrezygnowało z dotychczasowego wymogu minimalnego wieku, wprowadzając kryterium charakterystyczności obiektu dla określonej epoki[13]. Doprowadziło to w istocie do wyeliminowania wymogu „dawności" zabytku. Jak wskazują jednak badania przeprowadzone przez M. Świdraka, w rejestrze prowadzonym na mocy powyższego rozporządzenia w okresie przedwojennym znalazły się prawie wyłącznie obiekty o dawnej metryce. Również w powojennej historii

8 Przedmiotem własności jest zabytek w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), dalej: u.o.z., nie można uznać za przedmiot własności tzw. zabytku niematerialnego; szerzej odnośnie do zabytków niematerialnych zob. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 70.

9 *Dawność* (w:) *Wielki Słownik Języka Polskiego* (online), https://wsjp.pl/haslo/podglad/12466/dawnosc/4112531/cecha (dostęp: 27.12.2025 r.).

10 Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31.10.1918 r. w sprawie opieki nad zabytkami sztuki i kultury (Pol. z 1918 r. nr 16, poz. 36), dalej: d.o.z.s.k.

11 Art. 11 d.o.z.s.k.

12 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z dnia 6.03.1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 29 poz. 265 z późn. zm.), dalej: r.o.z.

13 Zob. art. 1 r.o.z.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

funkcjonowania tego rejestru, trwającej do 1962 r., wpisywane były do niego głównie obiekty średniowieczne i wczesnonowożytne[14].

Ustawa z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury[15] zrezygnowała z pojęcia „zabytku" jako centralnej kategorii systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, na rzecz szerszego pojęcia „dóbr kultury", które rozumiane były jako każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną[16]. Wprowadzone rozwiązanie jednoznacznie eliminowało kryterium „dawności" jako warunku objęcia ochroną prawną.

Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która przywróciła pojęcie „zabytku" jako centralnej kategorii. Zgodnie z nią przez zabytek rozumie się 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[17]. Definicja ta została skonstruowana przy użyciu pojęć niedookreślonych, co rodzi trudności w precyzyjnym ustaleniu jej zakresu. Jak wskazuje M. Jaśkowska, sam fakt użycia zwrotów niedookreślonych w przepisach, na podstawie których konstruuje się nomę prawną, wyznacza pewien rodzaj luzu decyzyjnego. Swoboda w tym przypadku może dotyczyć bowiem jedynie wykładni, oceny stanu faktycznego i sprawdzenia, czy dany stan faktyczny odpowiada przyjętej treści pojęć[18]. W konsekwencji prowadzi to do zróżnicowanej praktyki interpretacyjnej zarówno po stronie organów ochrony zabytków, jak i sądów administracyjnych. Jak wskazują A. Gitner i A. Michalak, definicja ta z uwagi na swoją szerokość pozwala na zakwalifikowanie do niej – i uzasadnienie tej kwalifikacji – bardzo szerokiego zbioru obiektów, często niebędących tak naprawdę zabytkami[19].

IV. Dawność zabytku jako determinanta jego prawnej ochrony

Zagadnienie wpływu dawności zabytku jako jego chronionej wartości na zakres prawnej ochrony powinno być rozpatrywane co najmniej na dwóch poziomach. Pierwszy z nich dotyczy decyzji o objęciu obiektu prawną formą ochrony oraz decyzji

14 M. Świdrak, *Jak młody może być zabytek? 90 lat praktyki polskich służb konserwatorskich*, „Santander Art and Culture Law Review" 2019/1(5), s. 152 i n.

15 Ustawa z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 1999 r. nr 98 poz. 1150 z późn. zm.), dalej: u.o.d.k.

16 Art. 2 u.o.d.k.

17 Art. 3 pkt 1 u.o.z.

18 M. Jaśkowska, *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" Tom 14 Nr 3 (2016), s. 13.

19 A. Ginter, A. Michalak (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 64.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

o wykreśleniu obiektu z rejestru zabytków. Drugi poziom dotyczy działań podejmowanych względem zabytku w ramach realizacji kompetencji ochronnych.

Objęcie danego obiektu prawną formą ochrony musi być poprzedzone postępowaniem, w ramach którego organ bada, czy obiekt mieści się w ustawowej definicji zabytku, która została przytoczona powyżej. W jej ramach ustawodawca wskazuje, że zabytek musi stanowić „świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia", oraz akcentuje jego „wartość historyczną". Pierwsze z powyższych pojęć wprowadza alternatywę – zabytek może być świadectwem zarówno epoki, jak i konkretnego zdarzenia. Określenie „minionej epoki" powinno być rozumiane jako epoka poprzedzająca obecną. Ustawodawca nie wprowadził jednak żadnej granicy czasowej, która pozwalałaby na precyzyjne określenie wymogu „dawności". Jak wskazuje K. Lenczowska-Soboń, powyższe sugeruje, że kryterium to dotyczy przedmiotów pochodzących z jakiegoś zakończonego już etapu przeszłości i wyklucza przedmioty, które zostały dopiero wytworzone[20]. Wyrażenie „minione zdarzenie" zdaniem W. Kowalskiego można zdefiniować jako każde zdarzenie, nawet z nieodległej przeszłości[21]. Takie podejście oznacza, że ustawowa definicja zabytku dopuszcza uznanie za zabytek obiektów stosunkowo nowych, jeśli są związane z istotnym zdarzeniem historycznym, mimo że nie pochodzą z minionej epoki. W odniesieniu do określenia „wartość historyczna" J. Pruszyński wskazywał, że stanowi ją wartość odnosząca się do upływu czasu, minionych zdarzeń, która odwołuje się do wcześniejszego rozwoju społeczeństwa, działalności artystycznej, zdarzeń historycznych i osób[22]. W tym ujęciu wartość historyczna stanowi kluczowy element oceny zabytku, ponieważ łączy jego materialną substancję z kontekstem niematerialnym. Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo uznaje powyższe cechy za dwa odrębne kryteria kwalifikujące, podkreślając, iż tym, co konstytuuje zabytek, jest wieloaspektowa wartość (m.in. historyczna), powiązanie z dawnymi czasami lub zdarzeniami, a także przekonanie, iż zachowanie danego obiektu leży w interesie społecznym[23]. Wartość ta nie występuje samodzielnie jako prosta metryka, na przykład data powstania obiektu, lecz zawsze pozostaje w powiązaniu z inną wartością – jako świadectwo czegoś wyjątkowego, istotnego czy niezwykłego, co miało miejsce w przeszłości. Jej znaczenie wynika nie z wieku, a z kontekstu historycznego i kulturowego[24]. Rozpatrując powyższe zagadnienie w świetle wykładni funkcjonalnej, warto przytoczyć wielokrotnie wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym zabytek nie jest jedynie materialnym obiektem, lecz musi stanowić

20 K. Lenczowska-Soboń, *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022, s. 120.

21 W. Kowalski, *Prawo ochrony zabytków* (w:) *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. W. Szafrański, K. Zalasińska, Poznań 2009, t. 3, s. 62.

22 J. Pruszyński, *Prawo do dziedzictwa kultury a własność dzieł sztuki i zabytków*, „Przegląd Zachodni" 2006/2, s. 5.

23 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25.05.2021 r. (VII SA/Wa 278/21).

24 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14.08.2019 r. (IV SA/Po 352/19).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

przekaz (świadectwo) określonych znaczeń. Jego zasadniczą funkcją jest utrwalenie i przekazanie pamięci o ludziach, procesach, wydarzeniach czy wyobrażeniach przez te obiekty w różnorodny sposób reprezentowanych[25]. Z powyższego wywodzi się cel ustawodawcy, którym jest zapewnienie trwałego zachowania pamięci o dawnych czasach, zasługującej na szczególną ochronę[26].

Prowadzi to do wniosku, że obecna definicja ustawowa zakłada możliwość istnienia obiektów, które stanowią świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, lecz są pozbawione wartości historycznej. Z uwagi na fakt, że wartość historyczna jest nierozerwalnie związana z rolą zabytku jako nośnika pamięci o przeszłości, nie jest dopuszczalne, aby istniały obiekty posiadające wartość historyczną, które jednocześnie nie pełnią funkcji takiego świadectwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się nawet rozróżnienie pomiędzy obiektem historycznym (tj. obiektem dawnym, powstałym przed dniem dzisiejszym) a obiektem zabytkowym (obiektem dawnym zasługującym, niezależnie od daty powstania, na specjalne zachowanie)[27]. Organy orzekające powinny zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy obiekt spełnia przesłankę „świadectwa minionej epoki bądź zdarzenia", a następnie dokonać jego wartościowania pod kątem tego, czy stanowi świadectwo istotnych procesów, wydarzeń, osób lub idei, czyli czy posiada wartość historyczną[28].

Przepisy przewidują możliwość skreślenia zabytku z rejestru w przypadku, gdy uległ on zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo gdy wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w świetle nowych ustaleń naukowych[29]. Przepis nie odnosi się do cechy „świadectwa minionej epoki bądź zdarzenia", albowiem jej utrata nie jest możliwa. Należy ona do sfery faktów, a obiekt, który powstał w określonym czasie i kontekście, zachowuje ją jako element swojej tożsamości. Możliwa jest natomiast utrata wartości historycznej. Polega ona na utracie zdolności bycia przekazem określonych znaczeń. W praktyce oznacza to, że zabytek przestaje być nośnikiem informacji o epoce, zdarzeniu czy kulturze, z którą był związany. W orzecznictwie podkreśla się, że stopień zniszczenia zabytku powinien być tak znaczny, iż nie jest

25 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5.04.2018 r. (VII SA/Wa 1661/17).

26 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.11.2024 r. (II OSK 1505/23). Przykładowo, w odniesieniu do zabytków nieruchomych podkreśla się ich znaczenie jako świadectw określonego etapu rozwoju architektury i budownictwa – tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.04.2021 r. (VII SA/Wa 42/21). Podkreśla się przy tym, iż aby wpisać budynek do rejestru zabytków, nie musi on być „wybitny". Zabytkami mogą być bowiem także obiekty typowe, charakterystyczne dla zabudowy określonych okolic, miast czy regionów i z tego powodu wymagają zachowania o nich świadectwa dla przyszłych pokoleń – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20.01.2021 r. (VII SA/Wa 1118/20).

27 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.06.2024 r. (II OSK 2410/21).

28 Pozostałe przesłanki, tj. wartość naukowa oraz artystyczna, choć również przewidziane w ustawie, zostają pominięte z uwagi na fakt, że nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania.

29 Zob. art. 13 u.o.z.

możliwe określenie jego cech decydujących o wartości historycznej[30]. W efekcie obiekt traci zdolność do komunikowania swojej pierwotnej treści, co prowadzi do zaniku wartości, która była podstawą jego ochrony. Do takiej utraty musi dojść w wyniku zniszczenia substancji zabytku[31].

W przepisach u.o.z. wyróżnić można co najmniej dwa rodzaje działań ochronnych wobec zabytków związane z ich dawnością. Pierwszy typ to działania uzależnione wprost od cezury czasowej, dla których wiek obiektu stanowi wyrażone wprost w ustawie kryterium zastosowania określonych norm. Drugi typ obejmuje działania, które nie odnoszą się bezpośrednio do cezury czasowej, lecz dawność obiektu ma znaczenie dla zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawa jednostki.

W ramach pierwszej grupy działań ustawodawca posługuje się cezurą czasową w odniesieniu do dwóch obszarów. Pierwszym z nich jest wpis zabytku ruchomego o wyjątkowej wartości dla dziedzictwa kulturowego na Listę Skarbów Dziedzictwa. W tych ramach ustawa przewiduje, że obiekt musi należeć do jednej z kategorii wskazanych w przepisie, przy czym dla każdej z nich określono minimalny wiek wynoszący odpowiednio 50, 75, 100 lub 200 lat. W tym przypadku kryterium czasowe bywa dodatkowo powiązane z wartością majątkową zabytku[32]. Z Listy Skarbów Dziedzictwa, na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, skreśla się zabytek ruchomy, który przestał spełniać kryteria zaliczenia do jednej z kategorii wskazanych w art. 14a ust. 2 u.o.z.[33] Skoro przeszłość jest nieodwracalna, to nie można przestać spełniać kryterium minimalnego wieku (dawności), dlatego wyłącznie utrata wartości majątkowej (np. w konsekwencji pogorszenia stanu zachowania) determinuje możliwość skreślenia z tej listy obiektu[34]. Drugim obszarem, w którym ustawodawca posługuje się cezurą czasową, są przepisy dotyczące wymogu uzyskania jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę. Podobnie jak w przypadku wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa, kryterium minimalnego wieku jest zróżnicowane w zależności od kategorii zabytku, z tą różnicą, że wynosi odpowiednio

30 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.02.2024 r. (II OSK 1336/21).

31 W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że nie można – bez przewidzianych przez ustawę konsekwencji – doprowadzać do zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, by pozbawić go wartości historycznej – tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.10.2023 r. (II OSK 233/21). Przepis nie obejmuje swoim zakresem sytuacji polegających na daleko idących przekształceniach formy zabytku, zastosowaniu nieautentycznych materiałów lub technologii, a także usunięciu elementów, które stanowiły o jego charakterze i funkcji. Prace tego rodzaju mogą zostać wykonane na podstawie decyzji administracyjnych, które w chwili wykonywania prac były ostateczne, lecz nieprawomocne, a następnie – w wyniku kontroli sądowoadministracyjnej – zostały uchylone. W takich przypadkach może dojść do faktycznej utraty wartości historycznej, mimo że formalnie nie wystąpiły przesłanki przewidziane w ustawie do wykreślenia obiektu z rejestru.

32 Zob. art. 14a ust. 2 u.o.z.

33 Zob. art. 14a ust. 1–2 u.o.z.

34 Zastosowany przez ustawodawcę mechanizm rodzi ryzyko instrumentalnego wykorzystania instytucji skreślenia z Listy Skarbów Dziedzictwa, gdyż przesłanka wartości majątkowej może być podatna na subiektywną ocenę lub celowe działania prowadzące do obniżenia wartości zabytku.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

50, 100 lub 150 lat. Również w tym obszarze dawność powiązana jest z wartością majątkową zabytku[35].

W ramach drugiej grupy działań ustawodawca nie wprowadza formalnego zróżnicowania środków ochronnych względem zabytków o różnej wartości. Nie ulega jednak wątpliwości, że interes publiczny implikuje pewną gradację zabytków na bardziej i mniej wartościowe[36]. Z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, iż im większa wartość zabytku, tym ingerencja administracji publicznej w prawa jednostki może być głębsza. Zasada ta służy bowiem rozstrzyganiu kolizji między konkurującymi wartościami konstytucyjnymi[37]. W przypadku ochrony zabytków konflikt ten zachodzi przede wszystkim pomiędzy interesem publicznym wyrażającym się w ochronie dziedzictwa kulturowego a prawem własności[38]. Skoro celem zasady proporcjonalności jest odpowiednie wyważenie pozostających w napięciu wartości, to wzrost znaczenia jednej z nich wpływa na wynik tego ważenia. Oznacza to, że wraz ze wzrostem wartości zabytku, która jest kształtowana przez wiele czynników, spośród których jednym z istotnych pozostaje dawność obiektu, zwiększa się także uzasadnienie dla dalej idącej ingerencji w prawo własności.

Powyższe ma istotne znaczenie przy formułowaniu zaleceń konserwatorskich przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, określających sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia, zakres dopuszczalnych prac konserwatorskich oraz granice możliwych zmian w jego strukturze. Przy ich wydawaniu organ jest związany wskazaniami dotyczącymi ochrony zabytków wynikającymi z u.o.z., w tym w szczególności obowiązkiem zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku[39]. Działania organów ochrony zabytków powinny być ukierunkowane na zachowanie substancji zabytku, jego autentyczności oraz integralności. Dawność zabytku w sposób istotny determinuje metody jego konserwacji, ponieważ starsze obiekty powstawały w określonych realiach technologicznych i materiałowych. Wymaga to stosowania odpowiednich, często tradycyjnych technik naprawczych i konserwatorskich, które pozwalają zachować oryginalny charakter i wartość historyczną obiektu. Zastosowanie współczesnych, nieadekwatnych rozwiązań mogłoby prowadzić

35 Zob. art. 51 ust. 1 u.o.z.

36 Zauważalna jest tendencja do hierarchizacji form ochrony zabytków – od ewidencji zabytków, poprzez rejestr zabytków, aż po uznanie za pomnik historii. Teoretycznie ma to odzwierciedlać rangę obiektu, jednak w praktyce pojawiają się istotne problemy. Art. 15 ust. 1 u.o.z. przewiduje możliwość uznania za Pomnik Historii zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru lub parku kulturowego o „szczególnej wartości dla kultury", lecz nie precyzuje, jak tę wartość oceniać. Dodatkowo status pomnika historii nie wiąże się z ustawowo określonymi konsekwencjami dla dysponentów zabytków. Szerzej dot. pomników historii zob. K. Frączak, *Skuteczność ochrony pomników historii w prawie polskim* (w:) *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 266–268; A. Siwek, *Pomniki Historii, a doświadczenia światowego dziedzictwa – rozważania na przykładzie drewnianej architektury sakralnej*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7, s. 167–179.

37 A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności . Teoria i praktyka,* Wrocław 2019, s. 23

38 Szerzej zob. A. Kozień, *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, Kraków 2023.

39 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21.05.2010 r. (IV SA/Wa 516/10).

do utraty autentyczności zabytku[40]. Rozważania te pozostają aktualne w odniesieniu do decyzji wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. Przepisy nie precyzują, w jakich przypadkach organ powinien udzielić pozwolenia, a w jakich odmówić jego wydania, pozostawiając tę kwestię ocenie organu ochrony zabytków. Powinna ona opierać się na ustaleniu, jaki wpływ konkretne działanie będzie miało na chronione wartości danego zabytku[41].

V. Rozwiązania w porządkach prawnych innych państw europejskich

Analiza mechanizmów obowiązujących w innych państwach europejskich pozwala na wyodrębnienie dwóch zasadniczych modeli ochrony w zależności od kryterium dawności. Pierwszy z nich opiera się na wprowadzeniu cezur czasowych, które mogą być określone poprzez metrykę powstania wyrażoną w latach albo przyjmować formę alternatywnych kryteriów. Jego przykładem jest Republika Włoska, gdzie *Codice dei beni culturali e del paesaggio*[42] opiera system ochrony dziedzictwa kulturowego na pojęciu dóbr kultury. W zakres tego pojęcia wchodzą rzeczy nieruchome i ruchome, które mają znaczenie artystyczne, historyczne, archeologiczne lub etno-antropologiczne (art. 10 ust. 1 oraz ust. 3 lit. a). Włoski ustawodawca wprowadził przy tym cezurę czasową, zgodnie z którą dobra kultury albo nie mogą być dziełem żyjącego autora, albo nie mogą być wykonane wcześniej niż siedemdziesiąt lat temu. W przypadku rzeczy o wyjątkowym znaczeniu dla integralności i kompletności dziedzictwa kulturowego narodu okres ten został skrócony do pięćdziesięciu lat (art. 10 ust. 5). Wprowadzenie cezury czasowej we włoskim systemie ochrony dziedzictwa kulturowego ma istotne znaczenie praktyczne. Przede wszystkim zapewnia większą pewność prawa, ponieważ zarówno dysponenci dóbr kultury, jak i organy administracji publicznej mogą w stosunkowo łatwy sposób ustalić, czy dany obiekt kwalifikuje się do objęcia reżimem ochronnym. Jednocześnie takie podejście zmniejsza ryzyko nadmiernej ingerencji państwa w prawo własności w odniesieniu do obiektów współczesnych. Z drugiej strony sztywna cezura czasowa może prowadzić do opóźnionego obejmowania ochroną obiektów należących do dziedzictwa nowszego, mimo że ich wartość kulturowa może być już powszechnie uznawana. Powyższe w praktyce może prowadzić do ich przekształcenia, uszkodzenia lub nawet zniszczenia przed uzyskaniem statusu dobra kultury.

Drugi model rezygnuje z kryterium wieku, dopuszczając objęcie ochroną obiektów niedawnych. Występuje on w Królestwie Hiszpanii, gdzie *Ley 16/1985, de 25 de*

40 Szerzej zob. B. Rouba, *Autentyczność i integralność zabytków*, „Ochrona Zabytków" (2008) 56/4 (243), s. 37–57.

41 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11.05.2016 r. (VII SA/Wa 1443/15).

42 *Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, dostępny w języku włoskim na stronie: https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/beniCulturali/10_0_1 (dostęp: 27.12.2025 r.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

junio, del Patrimonio Histórico Español[43] już w preambule wskazuje, że celem ustawodawcy było ustanowienie nowej definicji dziedzictwa historycznego i znaczące rozszerzenie jej zakresu. Ma ona zapewnić ochronę i promowanie kultury materialnej będącej efektem działalności człowieka w najszerszym znaczeniu, pojmowanej jako zbiór dóbr, które należy oceniać same w sobie, bez ograniczeń opartych na ich własności, użytkowaniu, wieku czy wartości ekonomicznej. Tym samym hiszpański ustawodawca całkowicie rezygnuje z kryterium dawności w odniesieniu do objęcia prawną ochroną, co oznacza, że ochrona może dotyczyć także obiektów współczesnych. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie zabytki rozumie się jako nieruchomości stanowiące osiągnięcia architektoniczne lub inżynieryjne albo dzieła rzeźbiarskie, pod warunkiem, że posiadają wartość historyczną, artystyczną, naukową lub społeczną (art. 15 ust. 1). Ustawodawca hiszpański, mimo rezygnacji z kryterium dawności przy definiowaniu zabytków, posługuje się klauzulą czasową w odniesieniu do niektórych instytucji ochrony dziedzictwa. Dotyczy to wywozu dóbr kultury z terytorium Hiszpanii (art. 5), gdzie wprowadzono ograniczenia związane z wiekiem obiektów oraz „dziedzictwa dokumentacyjnego" (art. 49), w którym również, w odniesieniu do poszczególnych kategorii, przewidziano minimalny wiek determinujący objęcie go ochroną. Co istotne, administracja państwowa może uznać za część Dziedzictwa Dokumentacyjnego także dokumenty, które nie osiągnęły wieku wskazanego w ustawie, jeżeli posiadają szczególną wartość dla ochrony integralności dziedzictwa kulturowego.

Rozwiązanie hiszpańskie pozwala organom administracji publicznej szybciej reagować na zagrożenia dla dóbr kultury oraz skuteczniej chronić dziedzictwo najnowsze, bez konieczności oczekiwania na upływ określonego czasu. Może to więc nastąpić, jeszcze zanim zostaną one narażone na przekształcenie lub zniszczenie. Rozwiązanie to zwiększa elastyczność systemu, ponieważ o objęciu ochroną decyduje przede wszystkim wartość obiektu, a nie jego wiek. Z drugiej strony brak wyraźnej cezury czasowej prowadzi do większej uznaniowości organów administracji publicznej, a w konsekwencji może ograniczać pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć. Ponadto omawiane rozwiązanie oznacza, że ocena wartości obiektu następuje bez perspektywy historycznego dystansu. W rezultacie istnieje większe ryzyko błędnej kwalifikacji dóbr, których znaczenie kulturowe może okazać się jedynie przejściowe lub związane z aktualnymi trendami społecznymi i estetycznymi. W efekcie omawiane rozwiązanie może prowadzić do nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności dysponentów poszczególnych dóbr.

43 *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, BOE núm. 155, de 29/06/1985, dostępna w języku hiszpańskim na stronie: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534 (dostęp: 27.12.2025 r.).

VI. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że choć historycznie ustawodawca prezentował niejednolite podejście do kwestii dawności, a obecna definicja zabytku utrudnia jej jednoznaczne określenie, nie można uznać, iż ochrona dawności w obowiązującym porządku prawnym nie istnieje. Warunkuje ona zarówno objęcie ochroną konkretnego obiektu, jak i jej uchylenie, a ponadto determinuje możliwość korzystania z kompetencji ochronnych, w tym limitując zakres ingerencji w prawa jednostki. Na tle tych rozważań ujawnia się jednak istotny deficyt normatywny polegający na braku objęcia ochroną obiektów, które, choć jeszcze nie stanowią „świadectwa minionej epoki bądź zdarzenia", prezentują wysoką wartość artystyczną lub naukową, a w perspektywie czasu będą mogły zostać uznane za posiadające wartość historyczną. Tego rodzaju obiekty aktualnie pozostają poza systemem ochrony, co stwarza ryzyko ich utraty, zanim staną się „dawne", a co za tym idzie – staną się zabytkiem w rozumieniu u.o.z. Stan taki prowadzi do sytuacji, w której w chwili, gdy wartościowe świadectwa współczesnej epoki będą kwalifikowały się do objęcia prawną ochroną, ich zbiór okaże się mniejszy, niż gdyby prawna ochrona została zapewniona na wcześniejszym etapie. Dostrzegając ten problem, organy administracji publicznej podejmują próby rozszerzającej interpretacji obowiązujących przepisów w celu objęcia ochroną takich obiektów, jednak działania te są eliminowane przez sądy administracyjne, konsekwentnie akcentujące znaczenie kryterium „dawności" jako ustawowej przesłanki uznania obiektu za zabytek[44].

W powyższych ramach warto wskazać, iż za objęciem ochroną takich obiektów przemawia w szczególności argument systemowy. Prawna ochrona zabytków jest elementem systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, które obejmuje także przedmioty współczesne. Jak bowiem wskazuje E. Małachowicz, dziedzictwo kulturowe stanowią przedmioty ruchome, przedmioty nieruchome, dawne lub współczesne mające znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na wartość historyczną, naukową lub artystyczną[45]. Świadczy o tym także okoliczność, iż w europejskich porządkach prawnych obejmowanie ochroną obiektów niedawnych nie jest zjawiskiem nowym.

44 Przykładem ryzyka utraty wartościowych świadectw współczesnej epoki jest sprawa kaplicy w Tarnowie nad Wisłą. Obiekt zaprojektowany w 2007 r. przez Martę i Lecha Rowińskich, ukończony w 2011 r., decyzją z 21.09.2022 r. (nr 87/2022) został wpisany przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków nieruchomych, który uzasadnił decyzję m.in. „jego prekursorskim charakterem oraz nowatorstwem", wskazując, że „z tych względów zasługuje niezależnie od daty powstania na specjalne traktowanie". Następnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z 21.02.2023 r. (znak: DOZ-OAiK.650.995.2022.UB) uchylił rozstrzygnięcie organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 27.04.2023 r. (sygn. VII SA/Wa 713/23) uchylił decyzję Ministra, wskazując, iż „kwalifikacja danego obiektu jako przedmiotu dawnego (kryterium dawności – świadectwa minionej epoki) jest kwalifikacją prawną i z tego względu w żadnym razie nie uzasadniało powrotu sprawy na etap postępowania pierwszoinstancyjnego, zwłaszcza, że łączyło się zarazem ze stwierdzeniem przez organ odwoławczy, że wskazane przez organ I instancji wartości obiektu nie »predestynują objęcia obiektu ochroną konserwatorską, o ile nie dotyczą obiektu będącego świadectwem minionej epoki«".

45 E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w środowisku kulturowym*, Wrocław 2007, s. 16.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

Po drugie, konieczność objęcia prawną ochroną takich obiektów wynika z istoty działań opiekuńczych, których celem jest kształtowanie warunków sprzyjających rozwojowi chronionych wartości. Ochrona powinna zatem obejmować również obiekty, które w przyszłości będą kwalifikowały się do uznania za zabytki. Powinna więc prowadzić do stworzenia mechanizmów pozwalających obiektom współczesnym przekształcić się w obiekty dawne, a w konsekwencji uzyskać status zabytków. Po trzecie, w odniesieniu do obiektów o wartościach artystycznych, naukowych i historycznych należy, podobnie jak w przypadku ochrony zabytków, przyjąć założenie istnienia stałego, abstrakcyjnego zagrożenia dla ich zachowania. Okoliczność ta determinuje konieczność zapewnienia ochrony od najwcześniejszego momentu, w którym ryzyko ich utraty staje się realne. Na koniec warto zauważyć, iż skoro uznajemy, że brak mechanizmów prewencyjnych prowadzi do naruszenia tych wartości, to obowiązkiem ustawodawcy jest ich stworzenie. Powyższe prowadzi do wniosku, iż istnieje potrzeba wprowadzenia mechanizmów prawnych zapewniających ochronę obiektów o wartości historycznej, artystycznej i naukowej już na wczesnym etapie ich istnienia.

W powyższych ramach warto rozważyć kilka alternatywnych kierunków zmian legislacyjnych. Po pierwsze, możliwa jest rezygnacja z kategorii dawności jako warunku objęcia ochroną, przy jednoczesnym pozostawieniu częściowej cezury czasowej w odniesieniu do wybranych instytucji, takich jak np. wywóz zabytku. Takie rozwiązanie wymagałoby powrotu do pojęcia dóbr kultury, przy czym zabytek stanowiłby kwalifikowaną formę dobra kultury, tj. dawnego dobra. Alternatywnie można rozważyć wprowadzenie przepisu uprawniającego organ ochrony zabytków do wpisania do rejestru obiektu o wartości naukowej lub artystycznej, który nie jest jeszcze zabytkiem, ale posiada potencjał, by w przyszłości uzyskać taki status. Wpis taki miałby charakter tymczasowy, jednak do ochrony tych obiektów stosowane byłyby niektóre przepisy dotyczące ochrony zabytków, w tym wymóg uzyskania zezwolenia na wywóz, prowadzenie prac budowlanych czy rozbiórkę. Trzecim kierunkiem jest utworzenie odrębnego rejestru obiektów współczesnych o znaczeniu artystycznym lub naukowym, które wymagają ochrony przed zniszczeniem. Rejestr ten obejmowałby obiekty, które nie spełniają jeszcze kryteriów zabytku w rozumieniu ustawy, ale posiadają potencjał, by w przyszłości uzyskać taki status. Wpis również wiązałby się z określonymi obowiązkami właściciela oraz ograniczeniami wynikającymi z odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków, w tym w zakresie wymogu uzyskania zezwolenia na wywóz, prowadzenie prac budowlanych czy rozbiórkę.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

adw. dr Filip Piotr Pawlus

Absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (2019). W 2024 r. uzyskał stopień naukowy doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne na Uniwersytecie Jagiellońskim, przygotowując rozprawę doktorską w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego WPiA UJ. Od 2024 r. adwokat wykonujący zawód (Izba Adwokacka w Krakowie).

Graduate of the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University (2019). In 2024, he was granted a doctoral degree in Law by the Jagiellonian University, having prepared his dissertation at the Department of Local Government Law. A practicing advocate since 2024 (Kraków Bar Association).

ORCID: 0000-0002-5416-2342

Abstract

Keywords: *administrative law, axiology of administrative law, antiquity of a monument, testimony of a bygone era, monument protection*

The monument's antiquity as a value protected by administrative law

The article analyses the "antiquity" of a monument as a value protected by administrative law, demonstrating the role of antiquity as a determinant of protection, one which defines the object and scope of protection. An assessment of the mechanisms enshrined in Polish legislation leads to the identification of a normative deficit consisting in the lack of legal protection for objects of high artistic or scientific value that may acquire historical significance in the future, which results in a threat of their loss before they become monuments within the meaning of the Act on the Protection of Monuments. Therefore, the article proposes directions for legislative amendments.

Bibliografia

Literatura

1. **Błażewski Maciej,** *Ochrona wartości w prawie budowlanym* (w:) *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
2. **Dobosz Piotr,** *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

3. **Frączak Katarzyna,** *Skuteczność ochrony pomników historii w prawie polskim* (w:) *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014
4. **Ginter Artur, Michalak Anna** (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024
5. **Jaśkowska Małgorzata,** *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego", Tom 14 Nr 3 (2016)
6. **Kowalski Wojciech,** *Prawo ochrony zabytków* (w:) *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. W. Szafrański, K. Zalasińska, Poznań 2009, t. 3
7. **Kozień Adam,** *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, Kraków 2023
8. **Lang Wiesław,** *Prawo i moralność*, Warszawa 1989
9. **Lenczowska-Soboń Katarzyna,** *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022
10. **Małachowicz Edmund,** *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w środowisku kulturowym*, Wrocław 2007
11. **Pruszyński Jan,** *Prawo do dziedzictwa kultury a własność dzieł sztuki i zabytków*, „Przegląd Zachodni" 2006/2
12. **Rouba Bogumiła,** *Autentyczność i integralność zabytków*, „Ochrona Zabytków" (2008) 56/4 (243)
13. **Siwek Andrzej,** *Pomniki Historii, a doświadczenia światowego dziedzictwa – rozważania na przykładzie drewnianej architektury sakralnej*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7
14. **Śledzińska-Simon Anna,** *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019
15. **Świdrak Marek,** *Jak młody może być zabytek? 90 lat praktyki polskich służb konserwatorskich*, „Santander Art and Culture Law Review" 2019/1 (5)
16. **Zimmermann Jan,** *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2014
17. **Zimmermann Jan,** *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.3

Pojęcia kluczowe: *zabytek, uzgodnienie, prawo własności, cele ochrony, interes społeczny*

Mariusz Kotulski

Ochrona zabytków w procesie budowlanym

Abstrakt

Sytuację prawną obiektu zabytkowego w procesie budowlanym reguluje zarówno ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również ustawa z 7.07.1997 r. Prawo budowlane. Oznacza to, że pomiędzy obiema ustawami zachodzi relacja współstosowania. O tym, czy dany obiekt jest zabytkiem, decydują wyłącznie organy ochrony zabytków i nie może to podlegać weryfikacji w procesie budowlanym. Uznanie obiektu za zabytek wiąże się z ograniczeniem prawa własności dysponenta zabytku. Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku lub jego rozbiórka wymaga – w zależności od formy i zakresu ochrony – pozwolenia lub uzgodnienia z organami ochrony zabytków.

I. Wprowadzenie

Sytuację prawną obiektu zabytkowego w procesie budowlanym reguluje zarówno ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[1], jak również ustawa z 7.07.1997 r. Prawo budowlane[2], gdzie w art. 2 ust. 2 pkt 3 wskazano, że przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych, w tym przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oznacza to, że pomiędzy obiema ustawami zachodzi relacja współstosowania, w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy ustawy Prawo budowlane.

II. Zabytek

Prawodawca jednoznacznie w definicji zabytku wskazał, że jest nim nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane

1 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, dalej: u.o.z.o.z.

2 T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418, dalej: p.b.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

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[3]. Tym samym dążenie do jego ochrony i zabezpieczenia jest istotne nie ze względu na poglądy i oceny jakiejś grupy osób zafascynowanych zabytkami, lecz dlatego, że stanowi to realizację interesu społecznego. W przepisie tym wyrażono zatem myśl, która znalazła już wcześniej swoje odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP, gdzie wskazano, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego[4]. Wynika to z faktu, że – jak zasadnie wskazywał J. Pruszyński – zabytek jest świadectwem działalności ludzkiej dokumentującym przeszłość, a przy tym identyfikującym społeczeństwo kulturalnie, politycznie i historycznie (współtworzącym jego tożsamość)[5]. Zatem zaistnienie co najmniej jednej z wymienionych wartości wraz z uznaniem, że jej zachowanie leży w interesie ogółu, stanowi wypełnienie definicji materialnej zabytku.

Oceny co do posiadania przez obiekt budowlany wartości artystycznych, historycznych lub naukowych dokonują organy ochrony zabytków, które jako podmioty wyspecjalizowane w tym zakresie nie mają obowiązku, orzekając o wpisie danego obiektu do rejestru zabytków, sporządzać dowodu z opinii biegłych na okoliczność, czy obiekt ten jest, czy nie jest zabytkiem, chociaż oczywiście zazwyczaj opierają się na sporządzonych w tym celu opiniach (np. przygotowanych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa). Według treści art. 89 u.o.z.o.z. organy konserwatorskie są organami wyspecjalizowanymi, samodzielnie uprawnionymi do oceny, jaka ingerencja w zabytek jest dopuszczalna i jak należy go chronić. Oznacza to, że organy ochrony zabytków w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie mogą dokonywać ocen w zakresie będącym przedmiotem rozpoznania, a decyzja musi uwzględniać obowiązek zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, a także zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku, sformułowany w art. 4 pkt 1 i pkt 2 u.o.z.o.z. Orzeczenie organu konserwatorskiego ma zatem charakter rozstrzygnięcia eksperckiego, ponieważ to sam organ musi ocenić, czy dany obiekt posiada te cechy, które wymienia ustawowa definicja zabytku (art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.), a jeżeli tak, to czy cechy zabytkowe są tego rodzaju, że predestynują dany obiekt do objęcia go prawną formą ochrony konserwatorskiej.

3 Art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

4 Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

5 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. 1, s. 143.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

III. Stan zachowania zabytku

Co istotne, zabytki nieruchome podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania[6]. Zatem obiekt budowlany może być uznany za zabytek, jeżeli posiada wspomniane wyżej wartości zabytkowe, nawet pomimo tego, że jest w złym stanie technicznym i niezbędne jest przeprowadzenie remontu kapitalnego, z uwzględnieniem konieczności odtworzenia niektórych elementów w nowym materiale. Zresztą w trakcie normalnego użytkowania obiektu, przy odpowiedniej dbałości o niego wykazywanej przez właściciela, konieczna jest np. wymiana drewnianych elementów w ramach bieżących prac konserwacyjnych w następstwie ich zużycia lub korozji biologicznej. Taka wymiana substancji nie obniża wartości zabytkowej budynku, szczególnie jeśli zachowana zostaje technika budowlana, w tym np. sposób obróbki i gatunek drewna. Objęcie ochroną konserwatorską jest tym samym niezależne od oceny technicznej samego obiektu dokonanej przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Zły stan techniczny obiektu, o ile nie wiąże się z utratą wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, nie dyskwalifikuje go jako obiektu do objęcia ochroną[7]. Pozostaje aktualne stanowisko zaprezentowane przez NSA w wyroku z dnia 9.02.2006 r. (II OSK 494/05), LEX nr 196698, w którym na tle nieobowiązującej już ustawy z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 1999 r. nr 98 poz. 1150) stwierdzono, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma na celu zapewnienie ochrony zabytków stanowiących dziedzictwo narodowe, chronione przepisem art. 5 Konstytucji RP. Prawo budowlane nie może zatem ograniczać, a tym bardziej pozbawiać, ochrony dóbr chronionych konstytucyjnie, i to bez względu na to, która decyzja (pozwolenie na budowę lub rozbiórkę czy też o wpisie do rejestru zabytków) została wydana wcześniej. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 31.10.2012 r. (II OSK 1115/11), LEX nr 1379543: „decyzja o wpisie do rejestru zabytków nawet wydana po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na rozbiórkę ma właśnie na celu niedopuszczenie do zniszczenia (rozebrania) zabytków i w pełni odpowiada gwarancji konstytucyjnej ochrony dziedzictwa narodowego". Natomiast w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym, właściwy organ nadzoru budowlanego jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie art. 66

6 Art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. Zob. także np. wyrok NSA z 3.03.2016 r. (II OSK 1645/14), LEX nr 2113108. Pojawiło się jednak stanowisko, że art. 6 ust. 1 u.o.z.o.z. stanowiący, iż „ochronie i opiece podlegają zabytki «bez względu na stan zachowania», nie zaprzecza tezie, że przecież o istnieniu walorów zabytkowych decyduje zachowanie substancji zabytku, która inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej. Zniszczenie elementów zabytku, których zachowanie ma wpływ na istotę tego zabytku, nie musi, ale może powodować utratę przez obiekt wartości zabytkowej" – zob. wyrok NSA z 17.10.2024 r. (II OSK 172/22), LEX nr 3826747.

7 Zob. art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z. Jednocześnie NSA w wyroku z 15.10.2025 r. (II OSK 881/23), LEX nr 3940821 stwierdził, że „ochrona zabytków nie jest bowiem celem samym w sobie, rozumianym wyłącznie jako sankcja, lecz narzędziem do inteligentnego zarządzania dziedzictwem, co oznacza, że nie chroni się substancji za wszelką cenę, zwłaszcza gdy prowadzi to do ekonomicznej i funkcjonalnej śmierci obiektu".

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

ust. 1 pkt 3 p.b. Ponieważ rolą organów konserwatorskich jest podjęcie działań, które będą zmierzać do zachowania lub odtworzenia zabytkowej substancji obiektu, to dopóki dany obiekt budowlany uznany za zabytek istnieje i jego walory jako zabytku mogą być utrzymane, dopóty podmiot posiadający prawo do dysponowania takim obiektem ma obowiązek utrzymywać dany zabytek w odpowiednim stanie technicznym. Nie można dopuścić do sytuacji, w której brak dbałości o zabytek przez jego właściciela stanowiłby podstawę do rozbiórki takiego obiektu[8].

IV. Ograniczenie prawa własności

Oczywiście kwestie związane z utrzymaniem zdegradowanego technicznie zabytku oraz ewentualne trudności i kosztowność prac rewaloryzacyjnych, koniecznych do wykonania przy takim zabytku, są niezmiernie istotne dla jego właściciela. Jednak nie mogą być one decydujące w toku postępowania w sprawie wpisania takiego obiektu do rejestru zabytków. Trzeba także zauważyć, że właściciel zabytku nieruchomego może go użytkować i zagospodarować, ale wyłącznie w granicach określonych w ustawie o ochronie zabytków, a więc w taki sposób, aby nie zagrażało to jego wartości zabytkowej. Strefa dozwolonego „zachowania się" dysponenta zabytku zostaje więc znacznie zawężona względem prawa własności nieruchomości niebędących zabytkami. Powinien on także starać się utrzymywać zabytek w jak najlepszym stanie ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. Zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone na rzecz realizacji interesu publicznego[9]. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 29.03.2011 r. *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* (wniosek nr 33949/05) nie zakwestionował rozwiązań i środków mogących ograniczać prawo własności osób prywatnych, przyjętych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Trybunał podkreślił wręcz, że „konserwacja dziedzictwa kulturowego oraz, gdzie to stosowne, jego zrównoważone użytkowanie mają na celu, obok utrzymania określonej jakości życia, zachowanie historycznych, kulturowych oraz artystycznych korzeni danego regionu i jego mieszkańców. Jako takie mają wartość zasadniczą, a zadanie ich ochrony i promocji spoczywa na organach władzy publicznej"[10]. Trybunał przypomniał także, iż w ramach przeszkód w zakresie praw własności wnioskodawców dążono do słusznych celów „interesu publicznego" dotyczących konserwacji dziedzictwa historycznego lub kulturowego kraju. Jednocześnie zauważyć należy, że każda ingerencja w prawo własności musi zachowywać „sprawiedliwą

8 Zob. wyrok NSA z 14.02.2023 r. (II OSK 130/22), LEX nr 3546469.

9 Zob. np. wyrok NSA z 29.06.2009 r. (II OSK 890/10), LEX nr 950527, a także wyroki WSA w Warszawie: z 23.04.2009 r. (I SA/Wa 48/09), LEX nr 55026; z 7.11.2012 r. (I SA/Wa 963/12), LEX nr 1248161; z 8.11.2012 r. (I SA/Wa 731/12), LEX nr 1339938.

10 LEX nr 784737.

równowagę" (*fair balance*) pomiędzy wymogami interesu publicznego a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany. Obciążenie nie może być „nadmierne i nieproporcjonalne" (*excessive and disproportionate burden*)[11]. Na kwestię proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności zwracał także uwagę polski Trybunał Konstytucyjny[12].

Jednocześnie należy podkreślić, że własność nie jest prawem absolutnym. Prawo to może podlegać ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa i takim ograniczeniem jest wymóg ochrony zabytków wynikający m.in. ze wspomnianego art. 5 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprawdzie wpis do rejestru zabytków ogranicza prawo własności właściciela w wielu kwestiach (m.in. w zakresie konieczności uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.), jednak ograniczenia te mają na celu uchronienie nieruchomości objętej wpisem przed jej nadmierną eksploatacją lub przebudową albo zniszczeniem[13]. Wpis nieruchomości do rejestru zabytków, który został należycie uzasadniony i nie nosi cech dowolności, nie narusza zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

V. Kwestionowanie uznania obiektu za zabytek

Podkreślić przy tym należy, że sama prawidłowość dokonania wpisu obiektu (nieruchomości) do rejestru zabytków lub ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków nie podlega weryfikacji w ramach pozwolenia na prowadzenie robót bądź uzgodnienia dokonywanych przez organy ochrony zabytków, ani tym bardziej przez organy architektoniczno-budowlane w postępowaniu głównym. Pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków albo uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków, dokonywane w trybie art. 39 ust. 1 i 3 p.b., jak też uzgodnienie rozbiórki w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 67 ust. 3 p.b., mają jedynie na celu uzyskanie przez

11 Zob. wyroki ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji* (wniosek nr 7151/75) oraz z 22.09.1994 r. w sprawie *Hentrich przeciwko Francji* (wniosek nr 13616/88).

12 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego każda ingerencja w prawa i wolności jednostki musi spełniać trójelementowy test proporcjonalności. Oznacza to, że zastosowany środek musi być: przydatny do osiągnięcia zamierzonego celu, konieczny (niezbędny) w tym sensie, że nie istnieje inny, mniej uciążliwy środek prowadzący do tego samego celu, oraz proporcjonalny *sensu stricto*, czyli zachowujący właściwą proporcję między ciężarem nałożonym na jednostkę a korzyściami dla interesu publicznego (por. wyroki TK z 25.05.1999 r., sygn. SK 9/98, OTK 1999/4, poz. 78).

13 Zob. wyrok NSA z 21.09.2021 r. (II OSK 3169/18), LEX nr 3232841.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

organ administracji architektoniczno-budowlanej lub organ nadzoru budowlanego stanowiska profesjonalnego organu ochrony konserwatorskiej w zakresie dopuszczalności robót budowlanych, które zamierza przeprowadzić inwestor. Podnoszenie w ramach tych ubocznych postępowań zarzutów, że obiekt ujęty w rejestrze lub gminnej ewidencji nie jest jednak zabytkiem, albowiem nie posiadał rzeczywistej wartości zabytkowej (w momencie wpisu) albo też ją utracił, jest co do zasady bezzasadne. Może to następować w odpowiednich postępowaniach zmierzających do zmiany takiego wpisu poprzez skreślenie z rejestru lub gminnej ewidencji obiektu, który nie powinien w świetle przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami dłużej w nich figurować[14].

VI. Zróżnicowanie ochrony

O ile samo wpisanie obiektu (nieruchomości) do rejestru zabytków jest jedną z form ochrony zabytków, o tyle taką formą nie jest objęcie obiektu gminną ewidencją zabytków. Stosownie do art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z., wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, jak też inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 5 ustawy). Tym samym nie wszystkie obiekty (nieruchomości) objęte gminną ewidencją zabytków są jednocześnie wpisane do rejestru zabytków – co nie oznacza, że nie są zabytkami. Zróżnicowanie formy ochrony takich obiektów determinuje jednak odmienny zakres ochrony prawnej tych obiektów[15]. O ile prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, to w odniesieniu do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wymagane jest tylko uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 39 ust. 1 i 3 p.b).

Niewątpliwie jednak ewidencja gminna zabytków jest zbiorem przeznaczonym dla zabytków (obiektów kwalifikowanych jako zabytki, nawet jeżeli nie są wpisane do rejestru zabytków), co jednoznacznie wynika już z samej jej nazwy. Przy prowadzeniu gminnej ewidencji należy mieć bowiem na uwadze przepis art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.,

14 Zob. np. wyroki NSA z 21.04.2021 r. (II OSK 1814/18), LEX nr 3197748 oraz z 25.05.2023 r. (II OSK 1819/20), LEX nr 3593590 i przywołane tam orzecznictwo.

15 Zob. np. wyrok NSA z 7.09.2023 r. (II OSK 802/22), LEX nr 3646905.

zawierający ustawową definicję zabytku w ujęciu materialnym, a nie formalnym. Zatem w gminnej ewidencji zabytków ujmowane są te obiekty (nieruchomości), które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie. Posiadanie takich walorów powinno wynikać z poprzedzającej wpis inwentaryzacji samego obiektu, a nawet wykonanych ekspertyz lub badań. Ujęcie zabytku nieruchomego (niewpisanego do rejestru i nieznajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków) w gminnej ewidencji zabytków następuje wskutek przypisania mu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków wartości zabytkowej. Umieszczając zabytek w gminnej ewidencji zabytków, organ wykonawczy gminy stwierdza więc, że obiekt ten charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go pewną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową[16]. Tym samym ujęcie obiektu (nieruchomości) w gminnej ewidencji zabytków pozwala uznać na potrzeby art. 39 ust. 3 p.b. (w związku z treścią tego przepisu), że spełnia on wymogi z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.[17]

VII. Uzgodnienie z organami ochrony zabytków

Instytucja uzgodnienia wynikająca z art. 39 ust. 3 p.b. lub art. 67 ust. 3 p.b. zakłada współdziałanie organów, z których jeden prowadzi postępowanie główne (organ administracji architektoniczno-budowlanej, organ nadzoru), a drugi postępowanie subsydiarne (wpadkowe, incydentalne). Uzgodnienie stanowi kwalifikowaną formę współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej, gdyż odmowa uzgodnienia ze strony organu współdziałającego ma ten skutek prawny, że organ, do którego wpłynął wniosek o rozbiórkę, nie może wydać decyzji uwzględniającej wniosek inwestora. Uzyskanie takiego uzgodnienia w formie przepisanej prawem jest obowiązkiem organu, który prowadzi postępowanie główne. O ile organ administracji architektoniczno-budowlanej lub organ nadzoru rozstrzyga sprawę w drodze decyzji, o tyle stanowisko organu współdziałającego, który wprowadza do postępowania głównego swoje stanowisko wynikające z posiadanej wiedzy specjalistycznej, wyrażane jest w formie postanowienia. Obowiązujące przepisy nie wskazują przypadków, w których należy wydać postanowienie uzgadniające pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, oraz przypadków uzasadniających odmowę uzgodnienia. Dlatego ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniach dokonanych przez organ ochrony konserwatorskiej w konkretnej sprawie. Tym samym postanowienia uzgadniające, o których

16 Zob. wyrok NSA z 18.04.2018 r. (II OSK 1446/16), LEX nr 2494134.

17 „Skoro budynek objęty przedmiotem postępowania ujęty został – jak ustalają organy – w gminnej ewidencji zabytków, o jakiej mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, to okoliczność, że nie został wpisany do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 8 ust. 1 ustawy), nie daje podstaw do przyjęcia, że – co do samej zasady – nie jest on zabytkiem w znaczeniu, w jakim pojęcie to definiuje ustawa o ochronie zabytków" – wyrok NSA z 5.07.2017 r. (II OSK 3046/15), LEX nr 2782762.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

mowa w art. 39 ust. 3 p.b., są wydawane w ramach przyznanej tym organom dyskrecjonalności. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie jest jak najbardziej uzasadnione, gdyż wobec nieograniczonej różnorodności stanów faktycznych odnoszących się do obiektów i obszarów posiadających wartości kwalifikujące je jako zabytki ustawodawca nie mógł bardziej szczegółowo dookreślić kryteriów technicznych, jakościowych lub estetycznych, które mogłyby doprecyzowywać wydanie (lub odmowę wydania) takiego postanowienia uzgadniającego jako aktu związanego. To, że organy konserwatorskie działają w ramach przyznanej im dyskrecjonalności administracyjnej opartej na specjalistycznej wiedzy i zadaniach tych organów, nie oznacza, że działania te mogą być dowolne i arbitralne. Zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego obowiązkiem organów jest w szczególności dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), w tym wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie w całokształcie materiału dowodowego (art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.). Wydane rozstrzygnięcie należy też stosownie umotywować (art. 107 § 3 k.p.a.). Nadto postępowanie administracyjne powinno być wreszcie prowadzone tak, aby budziło zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, przy uwzględnieniu zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Zasady umacniania zaufania obywatela do państwa nie należy jednak interpretować jako zasady działania organów administracji w kwestiach merytorycznych na korzyść obywatela niezależnie od ochrony interesu społecznego ani jako domniemania zgodności z prawem żądań obywatela. Nieprzypadkowo między innymi zasada zaufania publicznego jest odróżniana od zasady rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.) oraz rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (art. 81a § 1 k.p.a.). Zwrócić także należy uwagę, że organ uzgadniający w trybie art. 39 ust. 3 p.b. lub art. 67 ust. 3 p.b. zajmuje stanowisko na zasadzie art. 106 k.p.a., a więc zgodnie z art. 106 § 4 k.p.a. może również, stosownie do potrzeb, prowadzić postępowanie wyjaśniające, co w praktyce oznacza możliwość współdziałania z inwestorem i wyjaśnienia bądź wypracowania określonych rozwiązań.

Zauważyć należy, że ustawodawca wyznacza wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków termin 30 dni do zajęcia stanowiska w sprawie. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie. Regulacja ta z jednej strony ma chronić inwestora przed nadmiernym oczekiwaniem na zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający, a z drugiej ma dyscyplinować ten organ do wydania postanowienia uzgadniającego (zwłaszcza, jak jest ono negatywne dla strony lub zawiera określone warunki) w zakreślonym terminie. Pomimo różnic w sformułowaniu tego obowiązku między art. 39 ust. 4 i art. 67 ust. 4 u.o.z.o.z. brak jest podstaw do twierdzenia, że odmienna formuła skutku upływu terminu uzgodnienia przyjęta w art. 39 ust. 4 u.o.z.o.z. nie upoważnia do przyjęcia, że doszło do milczącego uzgodnienia. Nie zgadzam się z poglądem

zawartym w wyroku NSA z 9.05.2023 r. (II OSK 1539/20), LEX nr 3594137, że upływ terminu z art. 39 ust. 4 p.b. ma ten skutek, że „domniemuje się brak jest zastrzeżeń organu konserwatorskiego co do wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, a wobec tego zasadnicza decyzja w sprawie (o pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na rozbiórkę) może być bez przeszkód prawnych wydana. Powyższe domniemanie nie oznacza, że kompetencja organu konserwatorskiego uzgadniającego wniosek na podstawie art. 39 ust. 4 p.b. po upływie określonego w tym przepisie terminu wygasa. Organ w takim przypadku wprawdzie działa z naruszeniem terminów ustawowych (co należy ocenić krytycznie), jednakże nie bez podstawy prawnej. Wydanie postanowienia w trybie art. 39 ust. 4 p.b., zwłaszcza negatywnego, ma takie znaczenie, że obala domniemanie o «braku zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych»". Jednak brak wniesienia w ustawowym terminie zastrzeżeń do przedstawionego do uzgodnienia pozwolenia na budowę lub rozbiórkę oznacza przyjęcie przez organ uzgadniający zaproponowanych rozwiązań i tym samym ich akceptację.

Chociaż postępowanie uzgodnieniowe ma charakter akcesoryjny i jest częścią szeroko rozumianego postępowania w sprawie głównej, to jednak jego wynik jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany nawet wówczas, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie uzgodnieniowe, obarczone jest wadami proceduralnymi. Ewentualna weryfikacja postanowień uzgodnieniowych nie może być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne. Dopóki postanowienie uzgodnieniowe nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, wiąże ono organ prowadzący postępowanie główne.

VIII. Cele ochrony zabytków

Oceniając prawidłowość zastosowania przepisów postępowania administracyjnego, należy mieć na uwadze, że ochrona zabytków, w rozumieniu art. 4 pkt 1–6 u.o.z.o.z., obejmuje ogół działań podejmowanych w odniesieniu do zabytków w celu zachowania ich wartości zabytkowej. Charakter tego przepisu rodzi po stronie organu konserwatorskiego obowiązek wykazania, na czym dokładnie polega ochrona w każdej konkretnej sprawie. Wprawdzie art. 4 pkt 1–6 u.o.z.o.z. nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydawania przez organy konserwatorskie rozstrzygnięć o charakterze władczym (reglamentacyjnym), skutkujących ograniczającą ingerencją w zespół uprawnień przysługujących właścicielowi lub użytkownikowi zabytków[18], lecz wyznaczając cele, wpływa na zakres i sposób ochrony zabytku. Zasadniczo celem działania organów konserwatorskich jest ochrona zabytków, w szczególności przez

18 Zob. P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 30.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

podejmowanie działań zapobiegających zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, i to bez względu na stan ich zachowania. Regulacje zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami muszą być stosowane automatycznie, w celu wyłącznie i bezwarunkowo nienaruszalności substancji zabytku i w oderwaniu od jakiegokolwiek wartościowania. Jednocześnie w literaturze podnosi się, że objęta tą regulacją ochrona zabytków powinna prowadzić do zrównoważonego rozwoju rodzimej zabudowy (wyważonego przenikania się przestrzeni współczesnej i zabytkowej)[19], przy założeniu, że o wartości obiektów zabytkowych decyduje przede wszystkim to, że są one przekazami określonych znaczeń (świadectwa)[20]. Chodzi tu o utrwalenie i przekazanie pamięci o ludziach, procesach, wydarzeniach czy wyobrażeniach przez te obiekty w różnorodny sposób reprezentowanych. Tym samym w zależności od specyfiki zabytku oraz znaczeń mu przypisanych będzie ona wymagała bądź zachowania go w stanie nienaruszonym, bądź częściowego, a nawet zupełnego przekształcenia. Ochronę zabytków można zatem realizować także na drodze interwencji w substancję zabytkową, o ile interwencja ta opiera się na pełnym rozpoznaniu obiektu zabytkowego oraz jego zdolności adaptacyjnej[21]. „Ochrona zabytku nie polega na zakazie prowadzenia jakichkolwiek prac adaptacyjnych czy jakiejkolwiek przebudowy. Ochrona zabytku (...) dopuszcza tego rodzaju prace pod warunkiem, by nie zmieniały one bryły obiektu, jego stylu i charakterystycznych cech obiektu, z uwagi na które został on uznany za zabytek”[22].

IX. Klauzula interesu społecznego

Także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawiają się orzeczenia, które poprzez reinterpretację zawartej w definicji zabytku klauzuli interesu społecznego starają się uwzględnić inne wartości niż ochrona dziedzictwa narodowego – zabytku. Odwołując się do sformułowania: „których zachowanie leży w interesie społecznym” zawartego w określeniu zabytku, traktują je nie tylko jako istotny element definiujący to pojęcie, ale szerzej – jako wyznacznik pozwalający uwzględnić i ważyć także inne wartości leżące w interesie publicznym w zestawieniu z ochroną zabytku. Punkt ciężkości przesuwa się zatem z tego, że w interesie społecznym leży zachowanie obiektu „ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”,

19 Zob. A. Kadłuczka, *Problemy integracji architektury współczesnej z historycznym środowiskiem kulturowym*, Kraków 1982, s. 19–23; E. Ratajczyk-Piątkowska, *Ochrona zabytków w okresie gospodarki rynkowej na przykładzie modernizacji Wielkiego Młyna w Gdańsku*, Gdańsk 2001, s. 104.

20 Zob. K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec ochrony zabytków*, PiP 2000/11, s. 86.

21 Zob. A. Kadłuczka, *Ochrona zabytków architektury*, t. 1, *Zarys doktryn i teorii*, Kraków 2000, s. 106 oraz wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2018 r. (VII SA/Wa 270/18), LEX nr 2580909.

22 Zob. zachowujący aktualność wyrok NSA z dnia 20.12.1993 r. (I SA 1868/93), ONSA-OZ 1997/1, poz. 30.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

na konieczność wykazania, że pomimo tego, iż obiektowi można przypisać określoną wartość „historyczną, artystyczną lub naukową", to jego zachowanie leży w interesie społecznym[23]. W konsekwencji następuje relatywizacja ochrony zabytków w konfrontacji z innymi wartościami leżącymi w interesie publicznym. W szczególności widoczne jest to w odniesieniu do obiektów nie wpisanych do rejestru zabytków, lecz ujętych tylko w gminnej ewidencji zabytków. Co więcej, klauzula interesu społecznego powinna być także uwzględniana przy ocenie, na ile restrykcyjnie należy stosować instrumenty prawne ochrony zabytku bądź jego elementów[24]. Podejście takie prowadzi sądy np. do stwierdzenia, że „jakkolwiek termoizolacja styropianem obiektów zabytkowych jest niewłaściwa z perspektywy zasad ochrony konserwatorskiej, to jednak nie można zapominać o tym, że (…) mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym, którego mieszkańcy nie mogą być pozbawieni możliwości wykonania robót budowlanych, które poprawią efektywność energetyczną zamieszkiwanych przez nich do nich lokali mieszkalnych, a przez to spowoduje oszczędność w energii, co pozwoli uzyskać niższe koszty związane z ogrzewaniem zimą. Takie działania w dobie pogłębiającego się kryzysu energetycznego nie tylko są pożądane, ale także pozostają w zgodzie z realizowaną obecnie polityką klimatyczną"[25]. Zdaniem sądu powstaje w takich przypadkach kolizja interesu społecznego, wyrażającego się w potrzebie zachowania elementów zabytku w stanie nienaruszonym, co przemawiałoby za zaniechaniem ingerencji w substancję budynku, z przeciwstawnymi potrzebami interesu społecznego, wyrażającymi się np. w potrzebie jego termomodernizacji.

X. *Casus specialis*

Zwrócić także należy uwagę na specyficzny przypadek, gdy już po wydaniu ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowalnego na podstawie art. 48 ust. 1 i 4 p.b. został on wpisany do gminnej ewidencji zabytków. W takiej sytuacji istnieje wyraźny konflikt między istniejącym i wymagalnym obowiązkiem rozbiórki spornego obiektu budowlanego wynikającym z ostatecznej decyzji organu nadzoru budowlanego a obowiązkiem ochrony zabytku wpisanego aktualnie do gminnej ewidencji

23 Zob. wyrok NSA z 7.09.2023 r. (II OSK 802/22), LEX nr 3646905. „Kategoria interesu społecznego stanowi również istotne kryterium przy ocenie zabytkowości obiektów, które uległy co najmniej częściowemu zniszczeniu. Ochronie i opiece, bez względu na stan zachowania, podlegają bowiem wymienione w art. 6 ust. 1 u.o.z. zabytki. Oznacza to, że wspomniane kategorie obiektów muszą w pierwszej kolejności spełniać definicję zabytku, a więc ich zachowanie musi leżeć w interesie społecznym, aby można było objąć te obiekty ochroną bez względu na stan zachowania" – wyrok NSA z 7.03.2023 r. (II OSK 596/20), LEX nr 3517116.

24 Zob. np. wyrok NSA z 2.10.2024 r. (II OSK 2749/21), niepublikowany, gdzie sąd odwołuje się także do zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. „Ta swoista klauzula pozwala w pewnych przypadkach dostrzec pewne sytuacje graniczne, umożliwiając ich uwzględnienie przez organy konserwatorskie, gdy zaistniała głęboka degradacja substancji zabytku powoduje, że wprawdzie zabytek jeszcze istnieje, ale w zasadzie niemożliwym staje się «wydobycie» jego wartości zabytkowych przez restaurację" – wyrok NSA z 17.10.2024 r. (II OSK 172/22), LEX nr 3826747.

25 Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.09.2022 r. (II SA/Wr 20/22), LEX nr 3432479.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

zabytków. Objęcie obiektu prawną ochroną konserwatorską sprawia, że zmieniły się stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji nakazującej rozbiórkę. W sytuacji, gdy przestał istnieć stan faktyczny, w odniesieniu do którego decyzja nakazująca rozbiórkę przewidywała nakaz określonego zachowania się, decyzja ta stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., a wyeliminowanie jej z obrotu prawnego przez stwierdzenie wygaśnięcia leży w zakresie kompetencji właściwego organu nadzoru budowlanego[26].

XI. Zakończenie

Ochrona obiektu zabytkowego pozostaje w sferze regulacji zarówno ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i ustawy Prawo budowlane. Niestety konstytucyjny i ustawowy nakaz ochrony obiektów zabytkowych nie zawsze jest uwzględniany przez ich właścicieli, inwestorów, organy administracyjne, a nawet sądy administracyjne. Jest on często relatywizowany w kontekście przeciwstawianego mu prawa własności, proporcjonalności nałożonych ograniczeń czy interesu społecznego. Taka postawa prowadzi często do uszkodzenia lub wręcz nieodwracalnej utraty wartości zabytkowych obiektu, i to za przyzwoleniem organów administracyjnych, czy też sądów administracyjnych. Istotne jest także w tym zakresie zróżnicowanie reżimu prawnego obowiązującego w stosunku do obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków oraz wpisanych tylko do gminnej ewidencji zabytków. Tym samym nie tyle brak regulacji prawnych, co sposób ich stosowania, a zwłaszcza uwzględniania oceny i stanowiska organów ochrony zabytków, jest istotnym aspektem erozji nakazu ochrony obiektu zabytkowego, który jest skierowany zarówno do jego właściciela, jak również do organów władzy publicznej.

Dr Mariusz Kotulski

Zakład Prawa Administracyjnego Materialnego UJ.

PhD, assistant professor at the Department of Substantive Administrative Law within the Chair of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow; author of over 190 publications focusing in particular on spatial planning, the organization and functioning of local government, and administrative and administrative-court proceedings.

ORCID: 0000-0002-4957-2363

26 Zob. wyrok NSA z 21.05.2025 r. (II OSK 2548/22), LEX nr 3895278.

Abstract

Keywords: *monument, arrangement, ownership, purposes of protection, public interest*

Protection of historical monuments in the construction process

The legal status of a historic building (monument) during the construction process is regulated by both the Act of 23 July 2003 on the Protection and Care of Monuments, and the Act of 1 July 1997 – the Building Law. This means that there is a co-application relationship between the two instruments. Whether or not a building is a historic one is determined solely by the historic building protection authorities and cannot be verified during the construction process. If a building is recognized as a historic one, this restricts the ownership rights of the historic building owner. Construction work on a historic building or its demolition requires – depending on the form and scope of protection – a permit or approval from the monument protection authorities.

Bibliografia

1. **Cherka Maksymilian, Antoniak Patrycja, Elżanowski Filip, Wąsowski Krzysztof Andrzej,** *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010
2. **Gołębiowski Krzysztof,** *Samorząd terytorialny wobec ochrony zabytków*, PiP 2000/11
3. **Kadłuczka Andrzej,** *Ochrona zabytków architektury*, t. 1, *Zarys doktryn i teorii*, Kraków 2000
4. **Kadłuczka Andrzej,** *Problemy integracji architektury współczesnej z historycznym środowiskiem kulturowym*, Kraków 1982
5. **Pruszyński Jan**, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. 1
6. **Ratajczyk-Piątkowska Elżbieta,** *Ochrona zabytków w okresie gospodarki rynkowej na przykładzie modernizacji Wielkiego Młyna w Gdańsku*, Gdańsk 2001, s. 104

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.4

Pojęcia kluczowe: *Najwyższa Izba Kontroli (NIK), kontrola, Twierdza Przemyśl, ochrona dziedzictwa, zabytki*

Andrzej Trojanowski

Otoczenie pozostałości Twierdzy Przemyśl w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK)

Abstrakt

Przykładem kontroli NIK odnośnie do ochrony dziedzictwa są te, które rzeszowska Delegatura przeprowadzała w otoczeniu dawnej Twierdzy Przemyśl. Pozostałości tego unikatowego założenia obronnego z przełomu XIX i XX wieku znajdują się na terenie Przemyśla i sąsiednich gmin. Działalność podejmowana na ich obszarze wpływa zatem na stan zachowania obiektów tego zabytku. Kontrole NIK dotyczyły zarówno kwestii bezpośrednio związanych z tymi działaniami, jak też mających wpływ pośredni. Kontrole te są warte przypomnienia, także z uwagi na ich wieloaspektowy wymiar.

I. Wprowadzenie

Tekst przedstawia kontekst historyczny i kulturowy Twierdzy Przemyśl oraz przybliża wyniki kontroli NIK zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio odnoszące się do zachowania i udostępnienia pozostałości tego unikatowego założenia obronnego.

I.I. Twierdza Przemyśl – zarys historii założenia obronnego i jego znaczenia

Dzieje budowy twierdzy przemyskiej, jej oblężeń w trakcie I wojny światowej oraz dalszych losów są dobrze znane i opisane w literaturze[1]. Z tego też względu na potrzeby niniejszego tekstu zostaną przytoczone jedynie podstawowe fakty, uzasadniające tezę o unikatowym – co najmniej na skalę europejską – charakterze tego założenia obronnego.

1 Np. F. Forstner, *Twierdza Przemyśl* (tłum. J. Bańbor), Warszawa 2000 czy T. Idzikowski, *Twierdza Przemyśl. Powstanie – Rozwój – Technologie*, Krosno 2014.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

Położenie geograficzne Przemyśla na pograniczu krain geograficznych i skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych (od czasów średniowiecznych mające znaczenie strategiczne) spowodowało wykrystalizowanie w połowie XIX wieku wśród austriackich oficerów sztabowych idei budowy w tej lokalizacji twierdzy, zabezpieczającej trakty prowadzące na Węgry i opóźniającej ewentualną rosyjską inwazję w tym kierunku[2]. Doświadczenia wojen: krymskiej, prusko-austriackiej oraz prusko-francuskiej skutkowały w 1871 r. podjęciem przez cesarza Franciszka Józefa I ostatecznej decyzji potwierdzającej lokalizację nowoczesnej twierdzy w Przemyślu i wokół niego, a której budowa odbywała się w kilku etapach, trwając praktycznie aż do wybuchu I wojny światowej[3]. Realizacja tego zamierzenia obronnego skutkowała powstaniem jednego z bardziej złożonych systemów obronnych, zaliczanych wówczas do twierdz o randze europejskiej[4]. Mimo ograniczeń finansowych i rezygnacji z niektórych założeń, wskutek tych prac powstał trzeci pod względem wielkości – po twierdzach w Antwerpii i Verdun – tego typu obiekt w Europie[5]. Składał się on z dwóch pierścieni obronnych: wewnętrznego o obwodzie 15 km (na wzgórzach otaczających miasto), liczącego 18 fortów głównych i pomocniczych oraz zewnętrznego o obwodzie 45 km z 15 fortami głównymi (w części pancernymi) i 27 pomocniczymi[6].

2 M.in. M. Barczkowski, *Przemyśl czy Jarosław? Kulisy debaty austro-węgierskich władz wojskowych nad lokalizacją twierdzy nad Sanem*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy" 2024/4, s. 81.

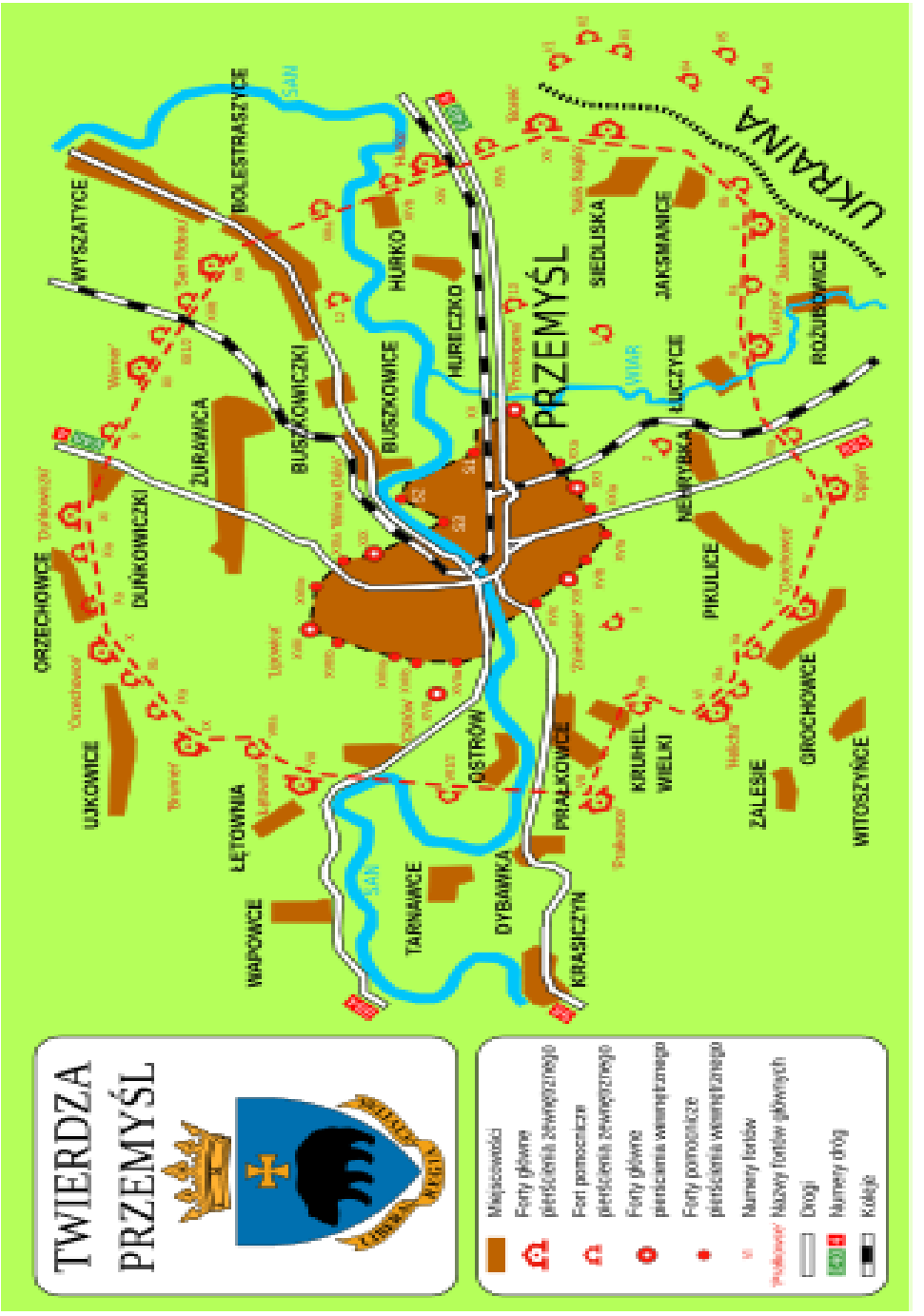
3 Np. M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy ochrony Twierdzy Przemyśl*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008/23, s. 114–116.

4 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane…*, s. 114–116.

5 Np. J. Kuca, *W oblężonej twierdzy Przemyśl (1914/1915) – w świetle wspomnień i dzienników*, „Galicja Studia i Materiały" 2018/4, s. 160.

6 J. Kuca, *W oblężonej twierdzy…* s. 160. Pierścień zewnętrzny składał się z fortów pancernych, artyleryjskich, schronów pogotowia, baterii i galerii strzeleckich. Pierścień wewnętrzny składał się z pojedynczych fortów, szańców, wałów ziemnych i pozostałości czterech bram fortecznych miasta z galeriami strzeleckimi – A. Prokopska, J. Piotkowska, *Wybrane problemy rewitalizacji fortów Twierdzy Przemyśl*, „Fizyka Budowli w Teorii i Praktyce" 2007, t. II, s. 237.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5



Ilustracja nr 1. Mapa rozmieszczenia obiektów Twierdzy Przemyśl
Źródło: Twierdza Przemyśl – Wikipedia, wolna encyklopedia, dostęp: 12.01.2026 r.,
CC BY 2.5 autor: Goku122

Podczas działań wojennych twierdza była aż trzykrotnie oblegana, co było ewenementem na skalę tego światowego konfliktu. Najdłuższe i najbardziej dramatyczne było drugie oblężenie, zakończone kapitulacją obrońców w dniu 22.03.1915 r., a poprzedzoną destrukcją obiektów i wyposażenia twierdzy, tak aby nie dostały się w ręce zdobywców[7].

Podstawowe fakty o tych trzech oblężeniach przedstawia zestawienie:

Oblężenie	Daty	Strona atakująca	Strona broniąca	Efekt	Uwagi
Pierwsze	17.09.1914 10.10.1914	armia rosyjska	armia austro-węgierska	Skuteczna obrona twierdzy. Porażka wojsk rosyjskich	
Drugie	5.11.1914 22.03.1915	armia rosyjska	armia austro-węgierska	Kapitulacja twierdzy, a przed nią wysadzenie przez obrońców głównych elementów wyposażenia bojowego fortów.	Trzecie, najdłuższe oblężenie (173 dni) w dziejach I wojny światowej
Trzecie	18.05.1915 3.06.1915	armie niemiecka i austro-węgierska	armia rosyjska	Odbicie twierdzy, wycofanie się armii rosyjskiej, ciężkie uszkodzenia artyleryjskie obiektów.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

W II RP przystąpiono do stopniowej rozbiórki pozostałego wyposażenia fortów, podczas II wojny światowej niektóre umocnienia włączono do linii Mołotowa, a po zakończeniu tego konfliktu rozpoczął się okres niszczenia pozostałości twierdzy, przy czym już w latach 60. XX wieku pojawiły się pierwsze formy ich ochrony prawnej[8].

I.II. Twierdza Przemyśl – wybrane konteksty kulturowe

Zrozumiałe jest, że obiekt z tak bogatą historią, jak Twierdza Przemyśl, znajduje swoje odzwierciedlenie w kulturze. Jest to z pewnością temat na osobne opracowanie, temu zagadnieniu tylko poświęcone, w ramach analizy np. „krajobrazów pamięci" czy też „miejsc pamięci"[9]. W ramach niniejszego tekstu warto natomiast wspomnieć

7 Np. J. Kuca, *W oblężonej twierdzy…*, s. 162.

8 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy…*, s. 116–117.

9 Np. M. Dziewierski, B. Pactwa, *Krajobrazy pamięci w kontekstach społecznych i kulturowych* (w:) *Kultury i krajobrazy pamięci*, red. M. Dziewierski, B. Pactwa, Katowice 2020, s. 8–12.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

jedynie o kilku aspektach, wskazujących także na to, że wartość opisywanego obiektu wykracza poza dziedzictwo materialne.

I.II.I. „Sztuka okopowa"

W czasie trwającego oblężenia powstała niezliczona liczba wyrobów będących dziełem zamkniętych w tej twierdzy żołnierzy. Należy podkreślić, że przedmioty codziennego użytku wówczas wykonane z pocisków, łusek, puszek po konserwach itp. są wymownym świadectwem tamtego czasu. Wytwarzano przedmioty ozdobne, jak i codziennego użytku. „Artefakty sztuki okopowej mogą zatem idealnie posłużyć do uzupełnienia wiedzy związanej z dziejami XX w., jak również ukazują złożone losy terenów, po których przetoczył się walec historii"[10]. W szczególności stwierdzenie to dotyczy obszaru, na którym znajdują się pozostałości przemyskiej twierdzy.

I.II.II. Pamięć narodów i kultura masowa

Twierdza Przemyśl to przeróżne konteksty kulturowe, uwarunkowane m.in. kwestiami narodowościowymi. Chyba najpoważniej zapisała się ona w świadomości Węgrów, czego dowodem jest m.in. pomnik wzniesiony w latach trzydziestych XX wieku w Budapeszcie.



Ilustracja nr 2. Pomnik Obrońców Twierdzy Przemyśl w Budapeszcie
Źródło: Pomnik Obrońców Twierdzy Przemyśl w Budapeszcie – Wikipedia, wolna encyklopedia, CC BY-SA 3.0, autor: *Kablody*

10 W. Szymborski, *Sztuka okopowa a jej wykorzystanie w dydaktyce historii*, „Perspektywy Kultury" 2022/1, s. 224.

Na pomniku tym umieszczono napisy: „Przemyśl 1914–1915" oraz „Walczyli jak lwy w bramie zamkowej Węgier. Niech przykład Ich będzie wieczny"[11]. Walki o Przemyśl wspomniane są także w rosyjskiej pieśni z epoki[12], której pierwsze wersy brzmią: *Брала русская бригада Галицийские поля, И достались мне в награду Два железных костыля. Из села мы трое вышли, Трое первых на селе. И остались в Перемышле Двое гнить в сырой земле.*

Niejako na drugim biegunie pamięci zbiorowej znajduje się postać Dobrego Wojaka (Żołnierza) Szwejka, wymyślona i opisana w powieści Jarosława Haška, a której ostatnia część przygód związana jest właśnie z Przemyślem i jego okolicami. O tym, że pamięć ta jest żywa, świadczy m.in. zarówno rzeźba tej postaci w Przemyślu, jak i organizowane corocznie „Manewry Szwejkowskie". Z kolei polskim wkładem jest mało znany film fabularny z roku 1984 r. w reżyserii G. Królikiewicza *Fort XIII,* opowiadający o dwóch jeńcach rosyjskich, którzy mieli być żywcem zasypani w ruinach wysadzonego fortu, a którym dostęp do wody i zapasów żywności pozwolił przeżyć kilka lat w tej pułapce bez wyjścia[13].

I.III. Twierdza w przestrzeni miasta

Zasób forteczny, wykorzystanie jego potencjału kulturowego i użytkowego to istotny, wieloaspektowy problem dotyczący m.in. planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury krajobrazu miasta i stref podmiejskich, zieleni, ochrony zabytków i opieki nad nimi, rewaloryzacji i rewitalizacji, przy czym podstawowym celem ochrony i adaptacji zachowanych historycznych fortyfikacji wielkoprzestrzennych jest przekazanie przyszłym pokoleniom wiedzy o nich[14]. Pozostałości Twierdzy Przemyśl wpisują się w bogactwo kulturowe tego miasta i jego potencjał turystyczny[15], jednocześnie wymagając kompleksowego podejścia do ich ochrony[16]. Z drugiej strony, realizacja projektów rewitalizacyjnych dotyczących tych obiektów przyczyniłaby się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego regionu, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy[17].

11 Takie tłumaczenie podają M. Jazienicka, M. Skulimowska-Rzewicka, *Wpływ różnych kultur na potencjał turystyczny Przemyśla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin, VOL. LXIV, 1 SECTIO B 2009, s. 231.

12 https://www.youtube.com/watch?v=XmP7UuxXmls (dostęp: 22.01.2026 r.).

13 Opis np. *Fort 13 (1984) film opis – Filmweb* (dostęp: 22.01.2026 r.).

14 Tak C. Głuszek, *Twierdza w strukturze miasta – zarządzanie wielkoskalowymi zespołami fortecznymi* (w:) *Dziedzictwo architektoniczne: badania oraz adaptacje budowli sakralnych i obronnych*, Warszawa 2019, s. 101 oraz 110–111.

15 Tak np. M. Jazienicka, M. Skulimowska-Rzewicka, *Wpływ różnych kultur…*, s. 234, 238–239.

16 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy…*, s. 120.

17 Tak np. A. Prokopska, J. Piotkowska, *Wybrane problemy rewitalizacji…*, s. 240.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

I.IV. NIK wobec ochrony dziedzictwa kulturowego

W działalności kontrolnej NIK ochrona dziedzictwa kulturowego zajmuje istotne miejsce[18]. Kontrole w tym obszarze są podejmowane zarówno jako kontrole planowe, jak i kontrole doraźne w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19]. Zagadnienie to zostało już opisane w literaturze[20]. W niniejszym tekście warto natomiast podkreślić, że wprowadzone w roku 2025 przez NIK zmiany organizacyjne w jej strukturze ustanowiły nowy Departament Spraw Społecznych, do którego właściwości należą m.in. sprawy objęte działem administracji rządowej „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" oraz wykonanie budżetu państwa w części 24 „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków.

I.V. Kontrole NIK dotyczące pozostałości Twierdzy Przemyśl i ich otoczenia – wprowadzenie

Specyfika pozostałości po Twierdzy Przemyśl, rozmieszczonych nie tylko na terenie samego miasta, ale i otaczających je gmin[21], oznacza, że obiekty te znajdują się we władaniu wielu podmiotów, odpowiedzialnych za ich właściwe utrzymanie. Od 2008 r. funkcjonuje Związek Gminy Fortecznych Twierdzy Przemyśl (ZGFTP), zrzeszający Miasto Przemyśl i osiem innych gmin z terenu powiatu przemyskiego[22]. Działa on na zasadzie związku komunalnego, o którym mowa w art. 64–73b ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym[23]. Zgodnie ze statutem ZGFTP[24] do zadań tego związku należy aktywne wspieranie działań mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego oraz rozwój gospodarczy, zwłaszcza rozwój i promocję turystyki na

18 Np. M. Korusiewicz, *Działalność Najwyższej Izby Kontroli na polu ochrony zabytków w świetle wybranych kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2021* (praca dyplomowa przygotowana w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej, Akademię Dziedzictwa – niepublikowana), Kraków 2022.

19 Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.

20 Np. A. Trojanowski, *Dostępność do zabytków nieruchomych – uwagi w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli* (w:) *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2022.

21 W przypadku kilku fortów pomocniczych także na terenie Ukrainy.

22 Bircza, Krasiczyn, Krzywcza, Medyka, Orły, Gmina Wiejska Przemyśl, Stubno i Żurawica.

23 Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.

24 Związek Powiatowo-Gminny Twierdzy Przemyśl – Statut ZGFTP (dostęp: 29.01.2026 r.).

terenie gmin tworzących ZGFTP[25]. W praktyce oznacza to, że działania podejmowane na terenie działalności czy to miasta Przemyśla, czy też na terenie powiatu przemyskiego, mają bezpośredni lub pośredni wpływ na stan, funkcjonowanie i zagospodarowanie pozostałości Twierdzy Przemyśl. Skutkiem tego również kontrole NIK podejmowane w tych jednostkach samorządowych dotyczą pośrednio lub bezpośrednio tej działalności.

I.V.III. Kontrole pośrednio dotyczące pozostałości Twierdzy Przemyśl

Przykładami kontroli działań o pośrednim wpływie na obiekty tej twierdzy są kontrole rzeszowskiej Delegatury dotyczące wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San" oraz Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej (PSIP).

I.V.III.I. Kontrola wojewódzkich programów strategicznych

Kontrola pt. *Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San"* (P/18/095)[26] związana była z przygotowaniem i realizacją tych dokumentów. Według założeń były to dokumenty operacyjno-wdrożeniowe realizacji Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego, uszczegóławiające jej zapisy w zakresie mającym zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów endogenicznych gmin położonych na terenie objętym zasięgiem tych programów. Cele obu programów zostały podobnie ujęte – jako wzrost poziomu i warunków życia mieszkańców, poprzez poprawę dostępu do miejsc pracy i usług, przy efektywnym wykorzystaniu zasobów endogenicznych i wzmocnieniu funkcjonalnych powiązań zewnętrznych, do osiągnięcia do 2020 r. Gminy tworzące ZGFTP znalazły się na terenie Programu Strategicznego „Błękitny San", a gmina Bircza została objęta programem „Bieszczady". Dla obu programów założono, że cele te zostaną osiągnięte poprzez podjęcie projektów zgodnych z kierunkami wskazanymi przez zdefiniowane priorytety i działania strategiczne, przy zachowaniu zasady spójności programowania na poziomie regionalnym. Dla każdego

25 W szczególności zadania te obejmują: utworzenie Zespołu Parków Kulturowych Twierdzy Przemyśl jako formy ochrony konserwatorskiej przewidzianej ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla Twierdzy Przemyśl; wykonywanie zabiegów i prac ochronnych na obszarach i obiektach chronionych Twierdzy Przemyśl; sporządzenie planu ochrony parku kulturowego; inspirowanie i wspieranie działań gmin w zakresie ochrony fortów Twierdzy Przemyśl; podejmowanie działań na rzecz poprawy środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej służących podniesieniu wizerunku turystycznego i atrakcyjności gospodarczej regionu; prowadzenie wszechstronnej działalności promocyjnej ZGFTP; promocję turystycznego produktu pn: *Twierdza Przemyśl*; realizowanie przedsięwzięć z zakresu rekreacji, sportu, kultury fizycznej i turystyki, wspieranie działań dotyczących rozwoju i rozbudowy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej na terenie gmin należących do ZGFTP.

26 Informacja o wynikach kontroli opublikowana przez NIK 15.06.2019 r. Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San" – Najwyższa Izba Kontroli.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

z działań przedstawiono charakterystykę oraz wskazano przykładowe typy projektów strategicznych. Układ podmiotów włączonych w realizację tych programów strategicznych obejmował trzy zasadnicze sektory: publiczny, prywatny oraz społeczny[27]. NIK zdecydowała się na podjęcie kontroli dotyczącej tych zamierzeń z uwagi na zakres i skalę działalności przewidywanej do podjęcia w ramach tych programów strategicznych oraz ich znaczenie dla rozwoju województwa, a zwłaszcza jego peryferyjnych obszarów. Kontrolą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego oraz urzędy dziewięciu gmin, w tym – z obszaru działania ZGFTP – Urząd Miejski w Przemyślu oraz Urząd Gminy Bircza. W ocenie ogólnej kontrolowanej działalności NIK wskazała, że zarówno Zarząd Województwa, jak i kontrolowane gminy wypełniały, zgodnie z założeniami programów, przypisane im zadania, jednak brak jasno sformułowanych kryteriów oceny i wskaźników stopnia realizacji obu programów przyczynił się do wystąpienia poważnych problemów w systemie monitoringu i sprawozdawczości[28]. Podstawowym problemem tego systemu był brak wartości bazowych i docelowych dla przyjętych wskaźników. NIK zwróciła również uwagę, że szersza niż dotychczas realizacja założeń tych programów, dotyczących oparcia systemu wdrażania na trzech sektorach – publicznym, prywatnym i społecznym, pozytywnie wpłynęłaby nie tylko na realizację celów tych programów, ale również pełniłaby funkcję integracyjną dla tych sektorów, równoważąc zróżnicowania rozwojowe Podkarpacia, co wzmocniłoby także rolę mieszkańców w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju województwa.

W przypadku Gminy Bircza[29] NIK zwróciła uwagę na brak gminnego programu opieki nad zabytkami, co stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[30]. Warto podkreślić, że jest to nieprawidłowość bardzo często stwierdzana przez NIK[31]. Brak tego dokumentu stwierdzono również w kontroli Urzędu Miejskiego w Przemyślu[32]. W przypadku tej jednostki, z uwagi również na brak obowiązkowego programu ochrony środowiska, jak i nieprawidłowości w sprawozdawczości, NIK zwróciła uwagę, iż mogło to utrudniać monitorowanie postępu prac i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

27 W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że obiekty, zespoły i przestrzenie dziedzictwa to obszar zainteresowania organizacji społecznych zajmujących się ochroną dziedzictwa, a pod swoją opiekę bardzo często biorą „zasób opuszczony" – tak np. D. Hołuj, *Przestrzenie dziedzictwa jako przedmiot zainteresowania organizacji pożytku publicznego*, „Prace i Studia Geograficzne" 2023, t. 68.1, s. 43–44 i 59–60.

28 Pojawiały się w nim nierzetelne, trudne do porównania i weryfikacji dane, zagregowane w niekompletny sposób. Utrudniało to dokonanie oceny stopnia zaawansowania realizowanych programów.

29 Wystąpienie pokontrolne NIK z 13.07.2018 r., znak LRZ.410.005.07.2018.

30 Dz.U. z 2024 r. poz. 1292.

31 Np. A. Trojanowski, *Samorządowe programy opieki nad zabytkami. Prawo, praktyka, orzecznictwo, ustalenia kontroli NIK*, „Kontrola Państwowa" 2020/5, s. 117 i n.

32 Wystąpienie pokontrolne NIK z 23.07.2018 r., znak LRZ.410.005.05.2018.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

Ustalenia kontroli P/18/095 w części dotyczącej gmin NIK podsumowała stwierdzeniem, iż wykonując swoje obowiązki wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, planowały one i realizowały wiele zadań, które były zbieżne z koncepcją i celami tych programów strategicznych i wpisywały się w ich założenia, określone w poszczególnych priorytetach i działaniach, jednak trudno było rozgraniczyć, które zadania, projekty i przedsięwzięcia faktycznie stanowiły realizację programów strategicznych, gdyż wiele z nich było wykonywanych – niezależnie od tych programów – w ramach ustawowych obowiązków gmin.

I.V.III.II. Kontrola PSIP

Wyniki kontroli P/22/079 pt. *Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)* zostały opublikowane przez NIK 23.10.2023 r.[33] Założeniem tej kontroli było pytanie, czy proces tworzenia PSIP przebiegał prawidłowo. U podstaw przeprowadzenia tej kontroli leżały m.in. cel[34], znaczenie i wartość projektu z dofinansowaniem unijnym dotyczącego PSIP (ponad 180 mln zł), skala realizowanych działań, udział wielu partnerów oraz informacje o jego przedłużającej się realizacji, jak również ustalenia wcześniejszych kontroli NIK dotyczących Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków, wykazujące nieprawidłowości w działalności służb geodezyjno-kartograficznych.

NIK oceniła, że proces tworzenia PSIP został pomyślnie zakończony, wraz z osiągnięciem zakładanych efektów, mimo że termin jego wykonania opóźnił się niemal o cztery lata. Wynikało to nie tylko z pojawiających się problemów, w głównej mierze niezależnych od kontrolowanych podmiotów, ale także ze zbyt optymistycznego pierwotnego harmonogramu wdrażania Projektu. W ramach realizacji PSIP osiągnięto zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu, a związane z tym efekty do czasu zakończenia kontroli wykorzystywano na szeroką skalę, w tym także w Starostwie Powiatowym w Przemyślu. Jednakże także w tym starostwie, jak w pozostałych objętych kontrolą, stwierdzono błędy w prowadzeniu baz geodezyjnych, które wprawdzie z uwagi na skalę i rodzaj nie miały istotnego wpływu na jakość i wiarygodność zawartych w nich danych, ale uzasadniają potrzebę dokonywania ich ciągłej weryfikacji w starostwach z wykorzystaniem dostępnych narzędzi[35]. Należy mieć na uwadze, że dane przestrzenne mają coraz większe znaczenie dla funkcjonowania człowieka, a te gromadzone w państwowych (publicznych) rejestrach – zwłaszcza Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym (PZGiK) – tworząc infrastrukturę danych

33 Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP) – Najwyższa Izba Kontroli.

34 Określony jako: „poprawa konkurencyjności regionu poprzez utworzenie regionalnej (wojewódzkiej), otwartej, cyfrowej platformy, integrującej zasoby informacyjne o charakterze przestrzennym, w celu ich publikacji oraz świadczenia związanych z nimi e-usług".

35 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.410.014.06.2022 z 10.02.2023 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

przestrzennych, wspierają budowę społeczeństwa informacyjnego, a także stanowią podstawę podejmowania wielu decyzji różnych grup użytkowników[36].

Zatem zdaniem autora uwagi te są istotne także dla zagospodarowania pozostałości Twierdzy Przemyśl. Jakość danych i prawidłowość prowadzenia zasobu geodezyjnego na terenie powiatu przemyskiego może mieć znaczenie dla podejmowanych wobec nich działań, w tym zwłaszcza inwestycyjno-rozwojowych. Systemy Informacji Przestrzennej (SIP)[37] mogą być zastosowane w pracach nad zachowaniem dziedzictwa kulturowego, przede wszystkim zabytków nieruchomych, którym odpowiadają atrybuty przestrzenne, na które to prace składają się różnorodne działania[38]. Warto jednak pamiętać, że włączenie informacji o zabytkach do takich systemów wymaga odpowiednich standardów m.in. informatycznych, konserwatorskich, architektonicznych, urbanistycznych czy kartograficznych[39].

I.V.IV. Kontrole bezpośrednio dotyczące obiektów Twierdzy Przemyśl

Kontrolami bezpośrednio dotyczącymi obiektów Twierdzy Przemyśl była kontrola związana z rozwojem turystyki przez ZGFTP, jak i kontrola poświęcona opiece nad cmentarzami wojennymi. Pierwsza z tych kontroli została zrealizowana w ramach kontroli pt. *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej* (D/16/507)[40].

NIK podjęła tę kontrolę z uwagi na informacje, z których wynikało, że nie wszystkie środki pochodzące z UE przeznaczone na turystykę zostały zainwestowane skutecznie i efektywnie, gdyż wskazywano, że niektóre z dofinansowanych inwestycji turystycznych zlikwidowano po upływie okresu trwałości, a inne nie były utrzymywane w należytym stanie, pozwalającym na korzystanie z nich w pełnym zakresie przez turystów. W informacji o wynikach tej kontroli zwrócono m.in. uwagę na projekt dotyczący zagospodarowania zabytkowego zespołu dawnej Twierdzy, który przy odpowiedniej promocji i wykorzystaniu – jak to ujęła NIK – „może wpłynąć on pozytywnie, nie tylko na wizerunek województwa podkarpackiego, ale także na wzmożenie ruchu turystycznego". Był to projekt realizowany przez ZGFTP pod tytułem *Zagospodarowanie zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, etap I*, który wpisywał się w ramy ówczesnej strategii rozwoju turystyki województwa podkarpackiego.

36 Tak W. Izbebski, A. Seremet, *Praktyczne aspekty Infrastruktury Danych Przestrzennych w Polsce*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2020, s. 3, 10, 12–13, 17–18.

37 Zwane również GIS (z ang. *Geographical Information Systems*).

38 Tak I. Jażdżewska, *Zastosowanie Systemów Informacji Geograficznej (GIS) w zachowaniu dziedzictwa kulturowego* (w:) *Rola nauki w zachowaniu dziedzictwa kulturowego: współpraca między uczelniami wyższymi a muzeami, archiwami i służbami konserwatorskimi na terenie regionu łódzkiego*, Łódź 2010, s. 167–168.

39 I. Jażdżewska, *Zastosowanie…*, s. 181.

40 *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej* – Najwyższa Izba Kontroli.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym tego przedsięwzięcia NIK[41] oceniła m.in., że projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 (o wartości 23,5 mln zł, w tym dofinansowanie 10,4 mln zł) był zgodny z założeniami tego programu, przy czym nie ustrzeżono się jednak błędów związanych z jego realizacją i wykorzystaniem efektów. Zrealizowane w ramach projektu prace rewitalizacyjne obiektów fortecznych, sieci komunikacyjnej i przedpola dawnej Twierdzy Przemyśl oraz poddane renowacji obiekty zabytkowe poszerzyły ofertę turystyczną regionu i przyczyniły się do ochrony dziedzictwa kulturowego[42]. Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną województwa i przyczynił się do rozwoju ruchu turystycznego. Jego rezultaty były trwałe, użyteczne i w większości wykorzystywane przez turystów. Zapewniono także promocję jego efektów, a na etapie wyboru oraz w trakcie realizacji ZGFTP współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki, co miało pozytywny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów projektu.

Ocenę osiągnięcia założonych celów projektu utrudniał natomiast fakt, że wielkość założonych wskaźników rezultatu nie została przez beneficjenta określona dla roku poprzedzającego realizację inwestycji. Niezadowalający był stan zachowania części dróg fortecznych, które mimo wykonywanych napraw były niszczone przez wzmożony ruch ciężkich pojazdów. Jedną z przyczyn było nieuwzględnienie przy projektowaniu tych dróg występującego na nich ruchu lokalnego. Stwierdzono w kontroli bariery infrastrukturalne w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej i oznakowania, co miało negatywny wpływ na spójność oferty turystycznej i nie sprzyjało rozwojowi turystyki. Stwierdzono również, że nie wszystkie zrealizowane w ramach projektu inwestycje były dostosowane do potrzeb turystów i nie w pełnym zakresie służyły rozwojowi turystyki. Dla części obiektów nie ustalono i nie przekazano, w formie odpowiedniej informacji turystycznej, zasad ich udostępniania. Istotną nieprawidłowością było nieosiągnięcie wskaźnika dotyczącego utworzenia miejsc pracy z uwagi

41 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.411.008.04.2016, marzec 2017.

42 W ramach Projektu wykonane zostały prace polegające na rewitalizacji obiektów fortyfikacyjnych, rozumiane jako minimum działań konserwatorskich i adaptacyjnych, w zakresie struktur murowanych, ziemnych oraz zieleni fortecznej, pozwalających na bezpieczne, atrakcyjne i prawidłowe pod względem dydaktycznym zwiedzanie obiektów. Zakładano rewitalizację sieci komunikacyjnej Twierdzy, umocnień przedpola oraz powiązanie z najważniejszymi polami bitewnymi. Elementem Projektu były też parkingi i punkty postojowe. Projekt przewidywał także rewitalizację zespołów koszarowych i parkowo-dworskich jako punktów obsługi ruchu turystyki kulturowej oraz ochronę, konserwację i mianowanie cmentarzy, pól bitewnych i obiektów komemoratywnych. Zrealizowane w ramach Projektu inwestycje dotyczyły 24 obiektów: Pałac Humnickich w Birczy, Zespół Dworsko-Parkowy w Babicach, Fort XV Borek, Koszary w Siedliskach, Brama Sanocka Dolna i Kurtyna Bramy Sanockiej Dolnej, Brama Sanocka Górna z kurtyną, Fort Trzy Krzyże, Brama na Zniesieniu, Fort XIII San Rideau, Fort XIIIa Zabłocie, Bateria B12 Buszkowiczki, Fort Xa Pruchnicka Droga, Bateria B1 Orzechowce, Bateria B2 Orzechowce, Fort XIa Cegielnia, Fort XIIIb Bolestraszyce, Fort X b Zagrodnia, Fort IXa przy Krzyżu, Fort VIII Łętownia, Fort VIIIa Aszycówka, Szaniec Piechoty Orzechowce, Fort IX Brunner, Fort X Orzechowce i Fort XI Duńkowiczki. Jak podaje R. Nestorow, *Przemyśl. Miasto twierdza oraz Twierdza Przemyśl. Razem czy osobno na drodze do pomnika historii*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7, s. 141, w wyniku projektu udostępniono około 20% Twierdzy Przemyśl, a działania te zostały docenione w 2016 r. w ramach konkursu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Generalnego Konserwatora Zabytków – Zabytek Zadbany, i przyznano ZGGTP wyróżnienie w kategorii rewaloryzacji przestrzeni kulturowej i krajobrazu.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

na niezagospodarowanie (ze względu na brak chętnych wobec warunków stawianych w ramach projektu) dworu w Babicach w gminie Krzywcza. Przystosowane do potrzeb ruchu turystycznego wnętrze tego obiektu pozostało zatem niezagospodarowane[43].



Ilustracja nr 3. Niezagospodarowane pomieszczenia dworu w Babicach
Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK z kontroli D/16/507, s. 50

Według informacji ze strony internetowej Urzędu Gminy Krzywcza, kolejny etap, pod nazwą: *Zagospodarowanie zespołu dworsko-parkowego w Babicach, jako lokalnego centrum turystyki kulturowej*, otrzymał w 2023 r. dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład, Program Inwestycji Strategicznych na kwotę 2 mln zł, a projekt ma pozwolić na udostępnienie obiektu szerszej społeczności[44].

Na koniec warto kilka zdań poświęcić wynikom kontroli dotyczącej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi[45]. Na terenie dawnej Twierdzy dotyczyła ona działań Gminy Wiejskiej Przemyśl. NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność tej gminy[46]. NIK zwróciła uwagę, że na jej obszarze – zwłaszcza przy fortach dawnej Twierdzy Przemyśl – mogą znajdować się nierozpoznane miejsca pochówków. Przeprowadzone podczas tej kontroli oględziny wykazały, że cmentarz w Grochowcach, zlokalizowany na forcie VI Iwanowa Góra-Helicha nie był widoczny. Gmina zakładała w przyszłości odnowienie tego obiektu. Kontrola wykazała brak w gminie zarówno programu opieki nad zabytkami, jak i gminnej ewidencji

43 Szerzej o tym przypadku jako przykładzie braku dostępności do zabytku nieruchomego z powodu ograniczeń wynikających z założeń projektowych – A. Trojanowski, *Dostępność do zabytków nieruchomych…*, s. 270–271.

44 *Rozpoczynamy w ramach wspólnego przedsięwzięcia ze Związkiem Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl kolejny etap zagospodarowania zespołu parkowo dworskiego w Babicach* – Urząd Gminy Krzywcza (dostęp: 29.01.2026 r.).

45 *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej* – Najwyższa Izba Kontroli.

46 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.410.023.05.2017, kwiecień 2018.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

zabytków. Ustalenia m.in. z terenu tej gminy stanowiły podstawę sformułowania przez NIK w informacji o wynikach kontroli wniosku o charakterze systemowym, kierowanego do gmin, a dotyczącego rzetelnego opracowywania – na podstawie gminnej ewidencji zabytków oraz w miarę możliwości we współpracy z podmiotami posiadającymi odpowiednią wiedzę – gminnych programów opieki nad zabytkami oraz ich przyjmowania, realizacji, a następnie analizy efektów – z uwzględnieniem zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych oraz działań zwiększających ich atrakcyjność dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych.

Jak to podkreślają autorzy jednego z najnowszych opracowań poświęconych opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi: „mimo iż od badanego przez NIK okresu minęło już kilka lat, poczynione w raporcie ustalenia nie tracą na aktualności i wartości”[47]. Jest to tym bardziej istotne, że podobnie jak to w 2019 r. wyartykułowała NIK, sześć lat później „obowiązujące prawo krajowe nadal nie tworzy kompleksowej wizji ochrony takich obiektów”[48].

II. Podsumowanie

Walory historyczne, kulturowe i poznawcze pozostałości Twierdzy Przemyśl – odkrywane po latach zaniedbań – oraz ich odpowiednie zachowanie i wyeksponowanie stanowią istotne wyzwanie dla władz publicznych, w tym zwłaszcza samorządowych. W prowadzeniu związanej z tym działalności, która powinna mieć charakter wielokierunkowy i wieloaspektowy, przydatne mogą być wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Wskazują one bowiem nie tylko nieprawidłowości, ale także pożądane kierunki zmian. Odpowiednie wykorzystanie doświadczeń wypływających z tych kontroli – także jeżeli dotyczą kwestii bardziej ogólnych, takich jak zarządzanie strategiczne czy informacja przestrzenna – mogą przyczynić się do powstania i synergicznego wykorzystania obszarów, w sposób optymalny łączących ochronę zabytków ze zrównoważonym rozwojem.

47 B. Biegała, S. Józefiak, *Groby i cmentarze wojenne. Przepisy, ewidencja, finansowanie*, Poznań 2024 s. 17, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/groby_i_cmentarze_wojenne._przepisy_ewidencja_finansowanie.pdf (dostęp: 9.09.2026 r.).

48 J. Mikołajczyk, *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych z perspektywy prawa międzynarodowego i polskich regulacji prawnych*, Warszawa–Kraków 2025, s. 14.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

mgr Andrzej Trojanowski
Podkarpacka Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.
Subcarpathian Branch of the Supreme Audit Office in Rzeszów.

Abstract

Keywords: *Supreme Audit Office (NIK), audit, Przemyśl Fortress, heritage protection, monuments*

Surroundings of the remains of the Przemyśl Fortress in light of the Supreme Audit Office audit results

Examples of audits of Poland's Supreme Audit Office (Polish acronym: NIK) regarding the protection of heritage include the audits conducted by the Rzeszów Branch in the surroundings of the former Przemyśl Fortress. The remains of this unique defensive structure from the turn of the 19th and 20th centuries are located in Przemyśl and neighbouring communes. Therefore, the activities undertaken in their respective areas affect the state of preservation of structures of this historical monument. The NIK's audits concerned both issues directly related to these activities and issues having an indirect impact. These audits are worth recalling, also due to their multifaceted dimension.

Bibliografia

1. **Michał Barczkowski,** *Przemyśl czy Jarosław? Kulisy debaty austro-węgierskich władz wojskowych nad lokalizacją twierdzy nad Sanem*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy" 2024/4
2. **Bartosz Biegała, Sławomir Józefiak,** *Groby i cmentarze wojenne. Przepisy, ewidencja, finansowanie*, Poznań 2024
3. **Marek Dziewierski, Bożena Pactwa,** *Krajobrazy pamięci w kontekstach społecznych i kulturowych* (w:) *Kultury i krajobrazy pamięci*, red. M. Dziewierski, B. Pactwa, Katowice 2020
4. **Franz Forstner,** *Twierdza Przemyśl*, tłum. J. Bańbor, Warszawa 2000
5. **Cezary Głuszek,** *Twierdza w strukturze miasta – zarządzanie wielkoskalowymi zespołami fortecznymi* (w:) *Dziedzictwo architektoniczne: badania oraz adaptacje budowli sakralnych i obronnych*, Warszawa 2019
6. **Marek Gosztyła, Rafał Goleszek,** *Wybrane problemy ochrony Twierdzy Przemyśl*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008/23

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

7. **Dominika Hołuj,** *Przestrzenie dziedzictwa jako przedmiot zainteresowania organizacji pożytku publicznego*, „Prace i Studia Geograficzne" 2023, t. 68.1
8. **Tomasz Idzikowski,** *Twierdza Przemyśl. Powstanie – Rozwój – Technologie*, Krosno 2014
9. **Waldemar Izbebski, Aneta Seremet,** *Praktyczne aspekty Infrastruktury Danych Przestrzennych w Polsce*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2020
10. **Monika Jazienicka, Małgorzata Skulimowska-Rzewicka,** *Wpływ różnych kultur na potencjał turystyczny Przemyśla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin, VOL. LXIV, 1 SECTIO B 2009
11. **Iwona Jażdżewska,** *Zastosowanie Systemów Informacji Geograficznej (GIS) w zachowaniu dziedzictwa kulturowego* (w:) *Rola nauki w zachowaniu dziedzictwa kulturowego: współpraca między uczelniami wyższymi a muzeami, archiwami i służbami konserwatorskimi na terenie regionu łódzkiego,* Łódź 2010
12. **Małgorzata Korusiewicz,** *Działalność Najwyższej Izby Kontroli na polu ochrony zabytków w świetle wybranych kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2021* (praca dyplomowa przygotowana w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej, Akademię Dziedzictwa – niepublikowana), Kraków 2022
13. **Jan Kuca,** *W oblężonej twierdzy Przemyśl (1914/1915) – w świetle wspomnień i dzienników*, „Galicja. Studia i Materiały" 2018/4
14. **Jolanta Mikołajczyk,** *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych z perspektywy prawa międzynarodowego i polskich regulacji prawnych*, Warszawa–Kraków 2025
15. **Rafał Nestorow,** *Przemyśl. Miasto twierdza oraz Twierdza Przemyśl. Razem czy osobno na drodze do pomnika historii*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7
16. **Aleksandra Prokopska, Joanna Piotkowska,** *Wybrane problemy rewitalizacji fortów Twierdzy Przemyśl*, „Fizyka Budowli w Teorii i Praktyce" 2007, t. II
17. **Wiktor Szymborski,** *Sztuka okopowa a jej wykorzystanie w dydaktyce historii*, „Perspektywy Kultury" 2022/1
18. **Andrzej Trojanowski,** *Dostępność do zabytków nieruchomych – uwagi w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli* (w:) *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2022
19. **Andrzej Trojanowski,** *Samorządowe programy opieki nad zabytkami. Prawo, praktyka, orzecznictwo, ustalenia kontroli NIK*, „Kontrola Państwowa" 2020/5

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

Pojęcia kluczowe: *mecenat państwa, dobra kultury, ochrona dziedzictwa, etyka w kulturze, prawo kultury, autonomia twórcza, interes publiczny*

Mateusz Żebracki

Etyczne i prawne dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury: między interesem publicznym a autonomią twórczą

Abstrakt

Referat analizuje dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury w napięciu między interesem publicznym a autonomią twórczą. Główną tezą jest potrzeba balansu między wsparciem a wolnością artystyczną. W warstwie etycznej rozważane są kryteria alokacji środków i ryzyko instrumentalizacji kultury. Część prawna bada konstytucyjne ramy wsparcia oraz odpowiedzialność beneficjentów. Autor wskazuje na luki regulacyjne i proponuje model interwencji chroniący dziedzictwo i wolność twórczą.

I. Wprowadzenie

Problematyka mecenatu państwowego w obszarze ochrony dóbr kultury stanowi istotne wyzwanie dla współczesnego systemu prawnego i etycznego. Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie napięć powstających na styku realizacji interesu publicznego – rozumianego jako obowiązek zachowania dziedzictwa kulturowego – a fundamentalną zasadą autonomii twórczej. W toku rozważań podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie o granice dopuszczalnej interwencji państwa w sferę kultury oraz kryteria etycznego rozporządzania środkami publicznymi w sposób wolny od politycznej instrumentalizacji.

II. Etyczne aspekty mecenatu państwa

Myśl dotyczącą wprowadzenia i oceny instytucji, jaką jest mecenat państwa, zacząć warto od rozważenia jego etycznych podstaw, a także dokonania swoistej oceny aksjologicznej, to jest próby moralnej oceny podstawy mecenatu. Dlaczego więc państwo w ogóle ma etyczny obowiązek wspierania kultury? Wskazać warto

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

na kulturę nie jako dobro luksusowe, a swoistą „zdolność", kompetencję, warunek konieczny do pełnoprawnej obywatelskości. Problem z kulturą polega na postrzeganiu jej w perspektywie mocno ekskluzywnej – takiej dostępnej czy to dla elit, czy dla ludzi posiadających specjalne, trudno osiągalne kompetencje poznawcze, kojarzone jako niedostępne dla szerszego grona odbiorców[1]. W momencie, w którym nasza interpretacja pójdzie w kierunku uznania jej za kompetencje, które powinny być dostępne dla ogółu, wtedy myślenie o udziale państwa w dotowaniu kultury zmienia się z konceptów ograniczonych do roli utrzymaniowej – chroniącej dziedzictwo w celu jego zachowania, w ramach prowadzonych polityk publicznych – na koncepty państwa w roli aktywnego promotora kultury, a także aktywnego dostawcy zasobów do rozwoju kompetencji kulturalnych dla swoich obywateli[2]. Istotnym aspektem bez wątpienia jest pojęcie wyobraźni narracyjnej – sztuka bowiem uczy nas rozumieć ludzi, perspektywy, warunki, horyzonty, których nie mieliśmy szansy spotkać, poznać, doświadczyć. Sztuka czyni ludzi otwartymi. Otwartość i aprecjacja potrzeb współobywateli jest jednym z fundamentów budowy społeczeństwa demokratycznego, szanującego potrzeby swoich członków. Patrząc więc na państwo jako „menagera kultury", możemy spostrzegać potrzebę dostarczania przez niego swoistej podstawy operacyjnej do rozwoju emocjonalnego i w tym aspekcie kulturalnego[3]. Powstaje jednak kontekst sytuacyjny, który ująć można jako swoisty „dylemat egalitaryzmu". Państwo bowiem, dofinansowując lub w całości finansując funkcjonowanie instytucji kulturalnej jak opera, przekazuje pieniądze do jednostki, gdzie bilet wejściowy na wydarzenie może kosztować lub kosztuje wyższą kwotę – na przykład 300 zł. Tworzy się więc, niejako pośrednio, sytuacja, w której zasadniczo powstaje grono wykluczonych, jednakże którzy partycypują w utrzymaniu instytucji drogą płaconych podatków i innych danin. W warunkach społecznego funkcjonowania jednak niemożliwe jest osiągnięcie stanu pełnego zadowolenia i pełnej wolności – zarówno wolności do, jak i wolności od, i to zarówno w relacjach wertykalnych państwo–jednostka, jak i w zakresach horyzontalnych jednostek funkcjonujących w tkance społecznej[4]. Możliwym działaniem, czy też sposobem argumentacji, łagodzącym poczucie potencjalnej niesprawiedliwości z przyjętych rozwiązań jest uzasadnienie zysku społecznego, to znaczy niesprowadzanie finansowania kultury do dofinansowania tego konkretnego spektaklu określoną (wysoką) kwotą, a bardziej jako tworzenie podwaliny kulturalnej dla społeczeństwa,

1 P. Bourdieu, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, tłum. P. Biłos, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 11–15.

2 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 64–70.

3 M. Nussbaum, *Tworzenie zdolności. Podejście do rozwoju ludzkiego*, tłum. K. Sawicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 52–55.

4 A. Szahaj, *E pluribus unum? Kultura a sprawiedliwość społeczna* (w:) *Kultura i gospodarka*, red. J. Hausner, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2010, s. 45–50.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

które uczestnicząc w rozwoju wewnętrznym, pracując nad kompetencjami kulturalnymi, istotnie zwiększa kapitał społeczny, a także ogólny trend rozwoju społeczeństwa[5].

Dialogując nadal z etyką mecenatu, zwrócić uwagę należy na tworzoną przez instytucję mecenatu ochronę twórców i swobody twórczej. Rozwiązania przynoszące zysk, umożliwiające egzystencję będą tymi rozwiązaniami, które w danych okolicznościach i w danym czasie są popularne, w warunkach rynkowych prowadzą w naturalny sposób do umasowienia i eliminacji elementów, a także całych prądów, w tym momencie niecieszących się popularnością. Dyskusje i dylematy dotyczące urynkowienia, a także materialnej wymierności środków twórczych, w daleki sposób przenoszą zawartość treściową tego opracowania, jednak niewątpliwie historia dostarcza wielu przykładów twórców, którzy popadłszy w niedostatek, kończyli przedwcześnie swój czas twórczy, byli odkrywani w latach następnych jako wybitni przedstawiciele danej dziedziny. Znakomitym, jakże niepostrzeganym w zakresie ponadindywidualnym, przykładem jest historia życia Rembrandta. Jeden z najwybitniejszych twórców, także sława swych czasów, umiera w biedzie i skrajnej niedogodzie. Rynek dzieł sztuki bowiem chwilowo, jak pokazała historia, popłynął w odmiennym niż dzieła tego twórcy prądzie[6]. Twórczość uznać można za pracę na rzecz dobra wspólnego, przekraczającą wymiar interesu finansowego, też interesu danej społeczności czy państwa. W tych kryteriach powoływać się można na twórczość jako pracę dla dobra ludzkości. Wartość tę dostrzega i podziela się powszechnie, tworząc listy i rejestry dziedzictwa kulturalnego, jak najbardziej znane wpisane przez UNESCO[7]. Tu więc uwidacznia się przestrzeń działalności państwa, które w idei działań wyrównujących istniejące nierówności stworzy szansę do zabezpieczenia nieskrępowanego rozwoju kultury. Wskazać też należy na trafną analizę dotyczącą zjawiska „choroby kosztów" (Baumol)[8]. Nie da się bowiem w kulturze dążyć do zwiększonej wydajności bez utraty jakości, a także w zdecydowanej większości jest to po prostu awykonalne. Nie da się koncertu fortepianowego Chopina zagrać szybciej lub głośniej, by zarobić więcej pieniędzy. Nie da się też eksploatować głosu śpiewaków operowych, tak aby spektakle trwały całą dobę. Sztuka antropogeniczna opiera się optymalizacji, a także robotyzacji i w niedalekiej przyszłości brak jest realnie istniejących przesłanek do zmiany[9].

5 *Kurs na kulturę. Czy kultura może być kołem zamachowym rozwoju?*, red. J. Hausner, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 14–22.

6 S. Alpers, *Rembrandt jako przedsiębiorca. Państwo, rynek i pracownia*, tłum. M. Bryl, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2007, s. 110–115.

7 *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury* (Dz.U. z 1976 r. nr 32 poz. 190).

8 W.J. Baumol, W.G. Bowen, *Performing Arts, The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*, Twentieth Century Fund, New York 1966, s. 161–168.

9 J. Hausner, *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2019, s. 220–225.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Etyką odpowiedzialności nazwać można uzasadnienie mecenatu wynikające z postrzegania mecenasów kultury nie w roli jej właścicieli (co najwyżej ograniczonych czasowo), a jej strażników, dbających o jej zachowanie. Kultura przekracza barierę czasu, granic, języka, ale nie pokona granicy nieodwracalnego zniszczenia przy dziedzictwie materialnym, jak też nie pokona granicy zapomnienia z ujęcia dziedzictwa niematerialnego[10]. W polu etyki odpowiedzialności bezwzględnie odwołać się należy do prac Hansa Jonasa i jego imperatywu sprowadzającego się do nakazu działania w sposób umożliwiający przetrwanie dóbr kultury[11]. Konstatacja więc jest prosta i sprowadza się do stwierdzenia, że brak należytych nakładów na kulturę doprowadzi do utraty dostępu do niej przez przyszłe pokolenia, których jedyną wątpliwą szansą byłoby odtworzenie jej z zasobów cyfrowych. Tak więc zachowania rynkowe widzą teraźniejszość, obecne potrzeby, zainteresowania, nie są jednak w stanie dostrzec, a przynajmniej nie celowo, perspektywy długowiecznej. Mecenat państwa, państwo jako takie nie może zaś uchylać się od odpowiedzialności za dziedzictwo pokoleń i trwanie w sposób stały i nienaruszony dziedzictwa.

Niewątpliwie jednak wydatkowanie pieniędzy publicznych w warunkach jego stałego niedoboru, a także rozbieżnych opinii co do celowości i adekwatności poszczególnych przesunięć w ramach finansów państwa, prowadzić będzie do napięć i nawet niepokojów, by w sposób rzetelny i etycznie uzasadniony przedstawić konieczność czy potrzebę wspierania finansowego już nie tyle kultury jako całości, ale poszczególnych jej przejawów – na przykład dokonując zakupu dzieła danego artysty czy finansując mu projekt twórczy[12]. Konieczne i słuszne wydaje się nie tylko w wymiarze transparentności wyjawiać, jakie środki zostały wydatkowane i do kogo, i za co, a także by w sposób rzetelny i logicznie uzasadniony przedstawić, dlaczego mecenat państwa decyduje się na finansowanie danego konkretnego elementu świata sztuki, tak w ujęciu indywidualnym, jak też uwzględniającym holistyczną zgodność z założeniami programowymi czegoś, co określić można jako dyrektywy polityki kulturalnej państwa[13]. Ryzyko patologizacji zjawiska mecenatu, jak też nieprawidłowości rzutujące negatywnie na całokształt odbioru przez społeczeństwo potrzeby utrzymywania instytucji kultury powinny nie uchodzić uwadze decydentów, a także wzmagać potrzebę czujności po stronie organów kontroli prawa[14]. Niewątpliwie największym tu wyzwaniem będzie zbudowanie takiego systemu i przygotowanie takich norm, które stworzą krajobraz

10 J. Assmann, *Kultura pamięci. Pismo, zapominanie i polityczna tożsamość w wysokich kulturach starożytnych*, tłum. A. Kryczyńska-Pham, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 35–42.

11 H. Jonas, *Zasada odpowiedzialności. Etyka dla cywilizacji technologicznej*, tłum. M. Klimowicz, Wydawnictwo Platan, Kraków 1996, s. 36–42.

12 D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 156–162.

13 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 102–108.

14 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wspieranie przez państwo twórczości artystycznej i upowszechniania kultury*, P/20/055, Warszawa 2021, s. 24–32.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

jawności, równości, przewidywalności, a także sprawiedliwej dystrybucji, nie tracąc jednocześnie na celów generalnych dbania o całość kultury i strzeżenia dziedzictwa. Możemy bowiem spotkać się także z „miękką cenzurą", rozumianą nie jako ograniczanie wprost działalności kulturalnej jakiegoś podmiotu, ale swoiste nagradzanie innego dotacjami, funduszami, sponsoringami, który w danych warunkach prezentuje treści znajdujące polityczną spójność z decydentami. Podmioty i instytucje duże, renomowane, o stabilnej sytuacji finansowej mogą pozwolić sobie na nieuleganie takim kompromisom. Ale w sytuacji podmiotów małych, rozwijających działalność lub też działających w trudnym sektorze, warunkach społecznych – taka pomoc finansowa państwa może okazać się krytycznie potrzebna. Tak więc same poszukiwać będą płaszczyzny, by zaprezentować treści, które zbudują ciąg w postaci: wartość > środki finansowe publiczne. Ocena takiego zachowania wydaje się pozornie łatwa z płaszczyzny dwuwartościowej etyki – pragmatyka i realia życia okazują się jednak stawiać wyzwania i dylematy, które w znaczący sposób przewyższają zdolność do jednoznacznej oceny czegoś w warunkach dyrektywalnych – dobra i zła.

Finalnym, a często pomijanym, dylematem etycznym w obszarze mecenatu jest kwestia mierzalności efektów działań kulturalnych, co w literaturze przedmiotu określa się mianem dyktatury wskaźników. Państwo, działając jako racjonalny dysponent środków publicznych, odczuwa naturalną presję, by sukces mierzony był liczbą sprzedanych biletów, zasięgiem w mediach społecznościowych czy frekwencją na wernisażu[15]. Z perspektywy etycznej jest to jednak podejście wysoce ryzykowne, prowadzące do marginalizacji jakościowej. Prawdziwa wartość mecenatu objawia się bowiem często w projektach niszowych, trudnych, a nawet hermetycznych, których wpływ na kapitał społeczny jest mierzalny dopiero w perspektywie pokoleniowej, a nie kwartalnej. Etyczny mecenat musi zatem posiadać odwagę rezygnacji z paradygmatu natychmiastowej mierzalności na rzecz zaufania do wartości autotelicznej sztuki. Wymaga to od decydentów wypracowania mechanizmów oceny jakościowej, opartych na autorytecie eksperckim (tzw. zasada dystansu, *arm's length principle*), co stanowi swoisty bezpiecznik przed pokusą urzędniczego sterowania estetyką[16].

W tym kontekście mecenat państwa zyskuje jeszcze jeden etyczny fundament: ochronę suwerenności twórczej przed logiką sponsoringu prywatnego. O ile kapitał korporacyjny, kierując się logiką CSR (*Corporate Social Responsibility*), często traktuje kulturę instrumentalnie – jako nośnik marki lub narzędzie budowania wizerunku – o tyle mecenat państwa, mimo swoich systemowych wad, pozostaje jedyną instancją zdolną do bezinteresownego finansowania treści kontrowersyjnych, niekomercyjnych lub krytycznych wobec mechanizmów rynkowych[17]. Etyka mecenatu to zatem w równej

15 M. Kostera, *Zarządzanie humanistyczne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 84–90.

16 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 98–105.

17 C. Wu, *Privatising Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*, Verso, London–New York 2002, s. 162–167.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

mierze etyka dawania, co etyka powściągliwości w kontrolowaniu efektu końcowego. Pozostawienie artyście przestrzeni na błąd, niezrozumienie, a nawet prowokację, jest immanentną cechą żywej kultury, której państwo nie tyle jest właścicielem, co etycznym gwarantem jej trwania w warunkach pełnej autonomii.

III. Prawne aspekty mecenatu państwa

Zakres regulacyjny mecenatu państwa zaczerpnąć można na poziomie Konstytucji – z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 *in medio* (zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturalnego i zasada niepodległości państwa), a także z art. 73 (zasada wolności artystycznej (…) nauczania i korzystania z dóbr kultury). Tak więc otwierająco formułuje się konkretne płaszczyzny działania dla państwa jako dysponenta środków publicznych, a także prawodawcy. Nie sposób na gruncie odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uciekać państwu od odpowiedzialności za opiekę, w tym finansową, nad polską kulturą i dziedzictwem[18]. Z art. 73 Konstytucji nie wynika prawo do bezpłatnego dostępu do dóbr kultury[19]. Wyrok Kp 2/15 stwierdza, że z treści art. 6 Konstytucji wynikają zarówno pozytywne, jak i negatywne obowiązki ciążące na ustawodawcy oraz na innych organach państwa[20]. Oznacza to więc wspomniany już obowiązek działania, który swoje regulacje na poziomie ustawy odnajduje w ustawie z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[21]. Odnoszący się tam art. 1 ust. 2–4 zawiera ogólną regulację dotyczącą mecenatu państwa nad działalnością kulturalną[22]. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, obowiązek państwa polegający na sprawowaniu mecenatu odnosi się do całego spektrum działalności państwowej, i to zarówno w aspekcie imperium, jak też czynności techniczno-rejestrowych[23]. Orzecznictwo z kolei w postaci wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla brak ustanowienia samodzielnych norm kompetencyjnych w omawianych przepisach. Tu: postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17). Kreację więc norm o charakterze najbliższym do zadaniowych pozostawia organowi prowadzącemu – tu rola ta przypisana została ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Można więc wnioskować o przeniesieniu ciężaru wyboru narzędzi i formy działania na ministra, który ów zakres dostosował rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 18.12.2018 r. w sprawie

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.10.2007 r. (K 20/07), OTK-A 2007/ 9, poz. 102.

19 M. Florczak-Wątor (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 73.

20 P. Tuleja (w:) P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 6.

21 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87 z późn. zm.).

22 P. Antoniak-Tęskna (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 1.

23 P. Antoniak-Tęskna (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 1.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2374). Minister wymienił tam formuły zadaniowe w przestrzeni, której porucza się prowadzić działalność mecenacką, oraz warunki realizacji i rozliczalności form finansowania. Wartym uwagi w odniesieniu do reguł z rozporządzenia niewątpliwie jest art. 12 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przypisany zostaje tam podział na role – organizatora, który staje się organem założycielskim dla instytucji kultury, a także sprawuje swoistą rolę nadzoru nad nią, także w zakresie tworzenia ram jej finansowania. Otwiera się tu pole do rozważań, co będzie oznaczać organizowanie działalności kulturalnej tak, by w warunkach rozliczalności i dbałości o stan finansów nie dopuszczać do ograniczania czy regulowania swobody artystycznej i twórczej. Czy też więc na gruncie obowiązujących przepisów minister kultury może „zdjąć z afisza" spektakl, który w jego ocenie godzi w bezpieczeństwo i porządek publiczny? Logika, którą przynosi lektura przepisów Konstytucji, nakazuje zaprzeczyć takiej możliwości. Ale regulacje rangi ustawy i rozporządzenia umożliwiają organizatorowi – ministrowi – chociażby likwidację instytucji kultury. Tak więc skorzystanie przez organizatora z takich uprawnień, jako sfera wewnętrzna działań administracji, pozostałoby nawet poza sądową kontrolą tejże. Tu por. postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515 i teza dotycząca przepisu art. 5 pkt 1 p.p.s.a., który stanowi podstawę wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem administracyjnym w sferze wewnętrznego działania administracji publicznej z uwagi na zachodzące między organami administracji publicznej zależności organizacyjne. Zależności organizacyjne w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej, o których wspomina art. 5 pkt 1 p.p.s.a., mogą zachodzić zatem nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych[24]. Także rozpatrując charakter prawny aktów tworzących instytucje kultury jako zakładów administracyjnych i aktów dotyczących ich przekształceń organizacyjnych, należy wskazać, że zarządzenie o połączeniu muzeów kształtuje sytuację prawną jednostek kultury (likwidowanych i nowo tworzonej), ale również prawo do korzystania ze świadczeń utworzonego zakładu. Zakres świadczeń to sprawy odnoszące się do sytuacji wszystkich obywateli w zakresie ich praw i obowiązków związanych z dostępem do dóbr kultury. Dlatego zarówno akt założycielski, jak i akt dokonujący przekształcenia organizacyjnego, nie mogą być uznane za akt administracyjny. Mimo że taki akt rozwiązuje konkretną sytuację, jaką jest sprawa utworzenia (przekształcenia)

24 Postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515.

jednostki świadczącej usługi, nie wypełnia tej cechy aktu administracyjnego, jaką jest konkretność adresata[25].

Także w zakresie wybranej formy wsparcia organizator nie jest zobowiązany absolutnie do utrzymania danej instytucji kultury. Chociaż jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych – nie może być mowy, że z uwagi na brak środków instytucja zaprzestanie swojej działalności[26], to jednak nie znosi to wyrażonej *expressis verbis* kompetencji ujętej w art. 22 ust. 1 i ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewidującej możliwość zniesienia instytucji z uwagi na brak środków finansowych. Tak więc pobieżna analiza obowiązujących przepisów wykazuje, że mecenat państwa nad kulturą jest częstokroć „być albo nie być" dla danego podmiotu. Wspomniana alternatywa egzystencjalna – „być albo nie być" instytucji – znajduje swoje najpełniejsze odzwierciedlenie w systemie dotacji celowych, realizowanych m.in. poprzez programy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Choć procedura ta opiera się na pozorach obiektywizmu (dwuetapowa ocena: ekspercka i strategiczna), to właśnie ten drugi etap stanowi pole do niemal nieograniczonej uznaniowości organu. Z punktu widzenia dogmatyki prawa brak jasnych kryteriów tzw. „oceny strategicznej" oraz niemożność skutecznego zaskarżenia odmowy przyznania środków celowych (z uwagi na wspomniany brak samodzielnej normy kompetencyjnej w przepisach ustrojowych) tworzy sytuację prawną, w której mecenat państwa może niepostrzeżenie ewoluować w stronę narzędzia selekcji negatywnej.

W takim układzie instytucje kultury, mimo ich formalnej autonomii i osobowości prawnej, stają się *de facto* zakładami administracyjnymi silnie uzależnionymi od bieżącego kierunku polityki kulturalnej. Sytuacja ta generuje zjawisko „mrożenia" (*chilling effect*) inicjatyw artystycznych, które mogłyby narazić podmiot na utratę płynności finansowej lub – w skrajnym przypadku – na wspomnianą likwidację z powodu „braku środków". Prawny mechanizm nadzoru, zamiast pełnić rolę wyłącznie legalizacyjną i finansową, zaczyna wkraczać w sferę merytoryczną, co w świetle orzecznictwa TK (Kp 2/15) jawi się jako naruszenie negatywnych obowiązków państwa w zakresie wolności kultury. Konkludując, należy stwierdzić, że o ile na poziomie konstytucyjnym państwo ma obowiązek wspierać kulturę, o tyle na poziomie ustawowym system ten jest skonstruowany tak, że wsparcie to może zostać w każdej chwili wycofane bez realnej drogi odwoławczej, co czyni autonomię twórczą pojęciem wysoce kruchym i uzależnionym od woli politycznej dysponenta funduszy publicznych[27].

Jednym z przykładów, które w istotny sposób zobrazować mogą praktykę takiego działania, jest casus likwidacji przez łączenie, gdzie w wyniku zmian organizacyjnych,

25 Postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515.

26 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.07.2010 r. (I SA/Bd 498/10), LEX nr 658943.

27 E. Łętowska, *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka" 2017/ 1–2, s. 5–19.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

które uznano za pozorne, była sprawa Muzeum II Wojny Światowej[28]. Teoretyczny, sensytywny opis mechanizmu opisać można jako likwidację instytucji A oraz instytucji B i jednoczesne utworzenie instytucji C, która to jako nowy byt posiadać ma nowe w świetle prawa kierownictwo. Odwołanie dyrektora instytucji kultury bez powodu i właściwego trybu w świetle prawa ochrony pracy, ale też sądowej kontroli administracji aktów indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji lub jej substratów, doprowadzi możliwie do weryfikacji i rozsądzenia zasadności owego zwolnienia. W wyniku użycia jednak tego mechanizmu, łącząc instytucję funkcjonującą wraz z tworem projektowanym, który co prawda formalnie został powołany, ale nie stanowił jeszcze faktycznie działającej instytucji kultury, dochodzi do reorganizacji i manewru *fraus legis*, który nie jest poddawalny przynajmniej sądowej kontroli administracji. Zob. powołane orzecznictwo dotyczące uznania aktów organizujących powołanie i likwidację instytucji kultury przez jej organizatora – organ administracji publicznej jako sferę wewnętrzną działania administracji, która jako taka nie podlega owej sądowej kontroli[29]. W konsekwencji instrumentarium reorganizacyjne staje się *de facto* narzędziem dyscyplinującym, które pozwala organizatorowi na autorytarne kształtowanie obsady personalnej i linii programowej instytucji, przy jednoczesnym zachowaniu pozorów legalności działań. Autonomia twórcza, o której mowa w art. 73 Konstytucji, w zderzeniu z tak sformatowaną sferą wewnętrzną administracji staje się jedynie postulatem teoretycznym, pozbawionym realnych gwarancji procesowych.

W procesie operacjonalizacji mecenatu warte wskazania byłyby mechanizmy uznaniowości na przykładzie programu „Muzyka”[30]. System grantowy tworzy podstawy, które uznać można za reguły tworzące matematyczny obiektywizm, w którym wartości bezwzględne wyrażone liczbowo są osłoną przed nadużyciami i skrzywieniami, w istocie rozpisany został w formule dającej organizatorowi pełną władzę nad werdyktem bez oglądania się na wskazania specjalistyczne. Pierwszym z nich jest dwuetapowy filtr i utworzenie „progu wejścia”. Ocena zawiera ocenę podstawową wycenioną od 0 do 60 punktów, a także rekomendację ekspercką od 0 do 40 punktów. Jednakże wniosek, by miał być oceniony przez eksperta, musi zdobyć co najmniej 45 punktów oceny podstawowej. Tak więc potencjalna eliminacja projektu może odbyć się już na podstawie przesłanki, której nie ocenia ekspert mający za zadanie zbadać wartość artystyczną, a urzędnik działający tu *stricte* jako wymiar władzy publicznej. Kolejno tworzy się też mechanizm punktów ujemnych w ramach oceny organizacyjnej. Narodowy Instytut Muzyki i Tańca ma możliwość przyznania od 0 do -10 punktów,

28 A. Ambroziak, *Gliński wygrywa z Machcewiczem przed NSA. Muzeum II Wojny Światowej połączone z Muzeum Westerplatte*, OKO.press, 5 kwietnia 2017, [online] https://oko.press/glinski-wygrywa-machcewiczem-nsa-muzeum-ii-wojny-swiatowej-polaczone-muzeum-westerplatte/ (dostęp: 30.01.2026 r.).

29 W. Lachiewicz, *Samodzielność instytucji kultury w stosunku do jej organizatora*, LEX/el. 2024 (dostęp: 30.01.2026 r.).

30 Narodowy Instytut Muzyki i Tańca, *Program rządowy „Muzyka”. Regulamin i specyfikacja (nabór na rok 2025)*, Warszawa 2024, s. 12–16 (Kryteria oceny wniosków).

badając potencjalne ryzyko organizacyjne. Dodatkowy *scoring* ryzyka umożliwia pośrednio interwencję w ostateczne ukształtowanie się listy rankingowej nawet mimo jednoznacznej wypowiedzi ekspertów (w tym miejscu zupełnie odrębnie pozostawiając klucz powoływania i finansowania ekspertów i paneli oceniających). Tak więc istnieje potencjalny rozdźwięk między oceną merytoryczną, ekspercką dotyczącą wartości artystycznej, a także innowacyjności projektu, a oceną strategiczną, dokonywaną przez decydentów organizatora, którzy ów projekt analizować mogą także w zakresie spójności z priorytetami wyznaczanymi przez organizatora – tu jednakże nie prywatnego sponsora, a organ władzy publicznej dysponujący środkami publicznymi. W zakresie tym próba dokonania oceny zakresu uznania administracyjnego, nawet w założeniu przyznania kognicji sądów administracyjnych w tym zakresie, znajdzie praktyczną limitację – bowiem orzecznictwo dosyć kategorycznie pozostawia uznanie administracyjne poza badaniem legalności działania administracji[31].

Projekty odrzucone w ramach scoringu i konstrukcji finalnej listy uprawnionych automatycznie przechodzą do wniosków do trybu rezerwy ministra. W trybie rezerwy, zasady konkursu praktycznie przestają regulować sposób ich przyznania. Decyzja co do przyznania finansowania projektowi z rezerwy ministra nie jest już niczym innym niż decyzją polityczną noszącą cechy arbitralności, co w sposób faktyczny zawiesza transparentność instytucji mecenatu[32]. Ostatnim domknięciem jest postawienie bariery procesowej, wobec wpisania uznania dotacji za sferę wewnętrzną administracji, państwo wyłącza w tym zakresie *expressis verbis* kontrolę sądów administracyjnych. Artysta, instytucja kultury nie ma ścieżki odwoławczej wobec braku kryteriów kontroli, co wprost sprowadza się do pozbawienia ochrony wolności artystycznej i twórczej opisanej w art. 73 Konstytucji.

IV. Wnioski / Podsumowanie

Przeprowadzona analiza etycznych i prawnych fundamentów mecenatu państwa prowadzi do pesymistycznej konstatacji o postępującej erozji autonomii kultury w Polsce. O ile na poziomie aksjologicznym – w duchu koncepcji Marty Nussbaum czy Hansa Jonasa – mecenat jawi się jako moralny obowiązek państwa wobec przyszłych pokoleń, o tyle jego ustawowa operacjonalizacja sprowadza go do roli narzędzia dyscyplinującego. System oparty na uznaniowości administracyjnej, braku transparentności w dysponowaniu rezerwami celowymi oraz świadomym wyłączeniu kognicji sądów administracyjnych tworzy krajobraz, w którym wolność twórcza z art. 73 Konstytucji staje się prawem o charakterze wyłącznie deklaratywnym.

31 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 421–428.

32 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r. Część 24: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, Warszawa 2024, s. 28–34.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Kluczowym problemem nie jest sam fakt finansowania kultury ze środków publicznych, lecz brak prawnych „bezpieczników", które oddzielałyby rolę państwa jako mecenasa od roli państwa jako cenzora ekonomicznego. Mechanizmy takie jak „likwidacja przez łączenie" czy uznaniowa punktacja strategiczna w programach grantowych dowodzą, że prawo stało się instrumentem technokratycznego zarządzania lojalnością artysty, a nie strażnikiem dziedzictwa.

Wnioski *de lege ferenda* muszą zatem zmierzać w stronę radykalnego upodmiotowienia instytucji kultury. Konieczne jest ustawowe zagwarantowanie wiążącego charakteru ocen eksperckich, wprowadzenie mierzalnych i zaskarżalnych kryteriów ocen strategicznych oraz przywrócenie pełnej kontroli sądowej nad aktami reorganizacyjnymi. Bez tych zmian mecenat państwa pozostanie formą „miękkiej cenzury", w której cena za przetrwanie instytucji mierzona jest rezygnacją z jej krytycznego potencjału. Kultura wspierana w ten sposób przestaje być dobrem wspólnym, a staje się jedynie dekoracją aktualnej racji stanu.

mgr Mateusz J. Żebracki

Prawnik, wykładowca akademicki na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego UJ. Członek Grupy Roboczej ds. Sztucznej Inteligencji (GRAI) przy Ministerstwie Cyfryzacji. Zawodowo zajmuje się prawem nowych technologii, ochroną danych osobowych oraz wdrażaniem regulacji dotyczących sztucznej inteligencji. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na postępowaniu administracyjnym, cyfryzacji administracji publicznej, automatyzacji rozstrzygnięć administracyjnych oraz wpływie AI na funkcjonowanie państwa.

A lawyer, lecturer at the Jagiellonian University in Krakow, and a doctoral researcher at the JU Chair of Administrative Procedure. He is a member of the Artificial Intelligence Working Group (Polish acronym: GRAI) at the Ministry of Digital Affairs. His professional practice focuses on new technology law, data protection, and the implementation of artificial intelligence regulations. His research interests include the administrative procedure, digital transformation of public administration, automated administrative decision-making, and the impact of AI on public governance.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Abstract

Keywords: *state patronage, cultural property, heritage protection, ethics in culture, cultural law, creative autonomy, public interest*

Ethical and legal dilemmas of state patronage in the protection of cultural property: Between public interest and creative autonomy

This paper examines the dilemmas relating to state patronage in protecting cultural property, focusing on the tension between public interest and creative autonomy. The central thesis posits a need for balance between state support and artistic freedom. On the ethical plane, it considers the funding criteria and the risks of instrumentalization of culture. The legal analysis covers constitutional framework for support and the accountability of beneficiaries. The author identifies regulatory gaps and proposes a model which protects both heritage and creative freedom.

Bibliografia

1. **Alpers Svetlana,** *Rembrandt jako przedsiębiorca. Państwo, rynek i pracownia*, tłum. M. Bryl, słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2007
2. **Ambroziak Anton,** *Gliński wygrywa z Machcewiczem przed NSA. Muzeum II Wojny Światowej połączone z Muzeum Westerplatte*, OKO.press, 5.04.2017 r.
3. **Antoniak-Tęskna Patrycja** (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019
4. **Assmann Jan,** *Kultura pamięci. Pismo, zapominanie i polityczna tożsamość w wysokich kulturach starożytnych*, tłum. A. Kryczyńska-Pham, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008
5. **Baumol William, Bowen William,** *Performing Arts, The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*, Twentieth Century Fund, New York 1966
6. **Bourdieu Pierre,** *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, tłum. P. Biłos, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005
7. **Florczak-Wątor Monika,** (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023
8. **Hausner Jerzy,** *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2019

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

9. **Ilczuk Dorota,** *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012
10. **Ilczuk Dorota,** *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002
11. **Jonas Hans,** *Zasada odpowiedzialności. Etyka dla cywilizacji technologicznej*, tłum. M. Klimowicz, Wydawnictwo Platan, Kraków 1996
12. **Kostera Monika,** *Zarządzanie humanistyczne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020
13. *Kurs na kulturę. Czy kultura może być kołem zamachowym rozwoju?*, red. J. Hausner, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013
14. **Liżewski Sławomir,** *Samodzielność instytucji kultury w stosunku do jej organizatora*, LEX/el. 2024
15. **Łętowska Ewa,** *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka" 2017/1–2
16. **Nussbaum Martha,** *Tworzenie zdolności. Podejście do rozwoju ludzkiego*, tłum. K. Sawicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011
17. **Szahaj Andrzej,** *E pluribus unum? Kultura a sprawiedliwość społeczna* (w:) *Kultura i gospodarka*, red. J. Hausner, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2010
18. **Tuleja Piotr** (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja i in., wyd. II, Warszawa 2023
19. **Wu Chin-Tao,** *Privatising Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*, Verso, London–New York 2002
20. **Zimmermann Jan,** *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Pojęcia kluczowe: *zabytek nieruchomy, piękno, estetyka, architektura*

Patrycja Niemiec

Pomiędzy pięknem a normą prawną. O aksjologicznych podstawach prawnej ochrony zabytków nieruchomych

Abstrakt

Celem artykułu jest krytyczna analiza tezy zawartej w wyroku Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29.10.2025 r. Autorka wskazuje, że odwoływanie się przez sąd w omawianym wyroku do kryterium „piękna dostrzegalnego przez odbiorcę" jest problematyczne w świetle przemian doktryny artystycznej XX i XXI wieku. Zmiany te bowiem podważają możliwość jednoznacznego zdefiniowania piękna. A to, iż omawiany wyrok pozostaje aktualny, może świadczyć o niedostatecznym uwzględnieniu tych przemian przez sąd. Z kolei przyjęte przez ustawodawcę kryterium interesu publicznego, czyli korzyści, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku, Autorka uznaje za niewystarczające. W artykule Autorka analizuje zmianę podejścia do definiowania piękna w teorii sztuki oraz dokonuje rozróżnienia między artystycznym i estetycznym wartościowaniem sztuki.

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza tezy zawartej w wyroku Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29.10.2025 r. Zgodnie z jej brzmieniem: „Wartość artystyczna obiektu oceniana jest przez ustalenie czy obiekt stanowi dzieło sztuki, czyli czy oprócz funkcji użytkowych zawiera w sobie element piękna dostrzegalny przez odbiorcę. (…) Jeśli nadto ze względu na interes społeczny, czyli korzyść, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku, występuje konieczność zachowania którejś (choćby jednej) z powyższych wartości, mamy do czynienia z zabytkiem"[1]. Autorka wskazuje, że odwoływanie się przez sąd w omawianym wyroku do kryterium „piękna dostrzegalnego przez odbiorcę" jest problematyczne

1 Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.10.2025 r. (IV SA/Wr 51/25), LEX nr 3952475.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

w świetle przemian doktryny artystycznej XX i XXI wieku. Zmiany te bowiem podważają możliwość jednoznacznego zdefiniowania piękna.

Artykuł ma na celu ukazanie problemu wynikającego ze zmiany pojmowania piękna przez artystów oraz estetyków, które trwale nastały po drugiej wojnie światowej i trwają do dzisiaj. Triumf artystów awangardowych nad nurtem konserwatywnym sprawił, że to awangarda zaczęła wyznaczać kierunki rozwoju sztuki. Jak pisał Władysław Tatarkiewicz: „Artyści konserwatywni zostali zepchnięci na pozycje obronne, ratowali się naśladowaniem awangardy. Odtąd liczy się tylko ona. Jeśli modernizmem nazywać walczącą awangardę, to można powiedzieć, że od wojen zaczął się okres postmodernizmu. Awangardy właściwie już nie ma, gdyż jest tylko awangarda"[2].

Awangarda, czyli ruch artystyczny cechujący się innością, buntem, łamaniem konwencji oraz brakiem reguł, w naturalny sposób uniemożliwiła zdefiniowanie głównego pojęcia związanego z estetyką, czyli piękna. A fakt, iż omawiany wyrok pozostaje aktualny, może świadczyć o niedostatecznym uwzględnieniu tych przemian przez sąd.

W artykule Autorka odniesie się zarówno do zabytków nieruchomych, jak i do nieruchomych dóbr kultury współczesnej. Na problem ochrony dóbr kultury współczesnej uwagę zwrócił choćby Jacek Brudnicki, wskazując, że ze względu na coraz szybsze zacieranie się granicy między współczesnością a przeszłością rośnie liczba obiektów, które mogą zostać uznane za zabytki w świetle obowiązujących przepisów. Podkreśla jednak, że barierą, która zapobiega niepotrzebnemu namnażaniu się zabytkowych obiektów, jest interes społeczny, ponieważ każdorazowo organ ma obowiązek dokonywać oceny, czy wartość chroniona jest na tyle ważna, że uzasadnia objęcie obiektu ochroną prawną[3].

Niniejszy artykuł podzielono na dwie części. W pierwszej zostanie przeprowadzona analiza stwierdzenia: „element piękna dostrzegalny przez odbiorcę". W drugiej części omówione zostanie zagadnienie dotyczące interesu społecznego, czyli korzyści, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku. Poniżej Autorka wyjaśnia, że stwierdzenie „piękno dostrzegalne przez odbiorcę" stanowi stwierdzenie nierozstrzygalne, z kolei przyjęte przez Jacka Brudnickiego i ustawodawcę kryterium interesu publicznego, czyli korzyści, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku – niewystarczające.

II. Przedmiot badania

Stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.), przez zabytek rozumienie się „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością

2 W. Tatarkiewicz, *O filozofii i sztuce*, Warszawa 1986, s. 286.

3 J. Brudnicki, *Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat,* „Kurier Konserwatorski" 2016/13, s. 13.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową"[4]. Przez zabytek nieruchomy z kolei rozumie się nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, które spełniają przesłanki zabytku (art. 3 pkt 2 u.o.z). Natomiast przez dobro kultury współczesnej należy rozumieć stosownie do art. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna"[5].

Choć omawiany wyrok dotyczy zabytków nieruchomych, w ocenie Autorki nieruchome dobra kultury współczesnej powinno traktować się na poziomie równorzędnym. Zabytki to obiekty powstałe dzięki działalności pokoleń już nieżyjących, natomiast dobra kultury współczesnej są efektem twórczości pokoleń żyjących współcześnie. Co w rezultacie świadczy o tym, że różnicuje je jedynie okres trwania. Zarówno bowiem jedne, jak i drugie stanowią element dziedzictwa kulturowego, który wymaga ochrony. W art. 5 Konstytucji RP wskazane jest wprost, że „Rzeczpospolita Polska (…) strzeże dziedzictwa narodowego (…)"[6].

W orzecznictwie wskazuje się, że zabytkiem jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne lub artystyczne są wyższe niż przeciętne. Wojewódzki Sąd Administracyjny posługuje się nawet określeniem: „zasługuje na zachowanie"[7], co sugeruje jego wartościujący charakter. Według *Słownika języka polskiego PWN* czasownik „zasługiwać" oznacza: „swoim zachowaniem zdobyć sobie prawo do czegoś albo dać powód do jakiegoś potraktowania"[8]. Co prowadzi do wniosku, że nie każdy obiekt podlega ochronie, jedynie te, które są uznane za wartościowe, ważne czy unikalne. Jednak zdaniem Artura Gintera i Anny Michalak ustawodawca, używając alternatywy, wymienia poszczególne wartości (historyczną, artystyczną lub naukową), tworzy definicję zbyt szeroką. Z kolei wprowadzenie do definicji zabytku kryterium interesu publicznego nastręcza więcej problemów, ponieważ zwiększa zakres uznaniowości organów administracyjnych[9].

Autorka przychyla się do stanowiska autorów komentarza, jednak poniższe rozważania będą koncentrować się na odmiennym aspekcie problemu. Jasne jest, że organ musi wykazać, że obiekt przedstawia taką wartość, która w świetle interesu społecznego uzasadnia jego ochronę. Tylko że zgodnie z omawianym orzeczeniem,

4 Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292).

5 Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717), dalej: u.p.z.p.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

7 Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r. (VII SA/Wa 1239/16), LEX nr 2360139.

8 *Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl (dostęp: 20.02.2026 r.).

9 A. Ginter, A. Michalak (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 3, LEX.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

przesłanką tego wartościowania jest „piękno dostrzegalne przez odbiorcę". Dlatego też Autorka rozpatruje, czy zmiany w doktrynie artystycznej XX i XXI wieku nie uzasadniają modyfikacji (zmiany lub doprecyzowania) kryteriów kwalifikowania obiektów jako zabytków nieruchomych, zwłaszcza w zakresie kryterium wartości artystycznej.

III. Kryzys wartości piękna

Poniższe rozważania dotyczyć będą estetyki, czyli nauki zajmującej się pięknem. Sformułowanie sądu „element piękna dostrzegalny przez odbiorcę" w dalszej części pracy zostanie zakwestionowane, z uwagi na brak uprzedniego zdefiniowania pojęcia piękna. Kwestia ta była już omawiana w pracach zarówno Władysława Tatarkiewicza (polskiego filozofa i historyka sztuki tworzącego w ubiegłym stuleciu), jak i Bohdana Dziemidoka (polskiego filozofa i teoretyka sztuki piszącego współcześnie). Według Władysława Tatarkiewicza: „(…) w naszym stuleciu dbającym szczególniej o poprawność pojęć wyszło na jaw, że piękno nie jest pojęciem poprawnym. Jest pojęciem mowy potocznej i jak ogromna większość jej pojęć jest wieloznaczne i płynne"[10]. Z kolei Bohdan Dziemidok podnosi, że: „Wielorakości i zmienności upodobań i preferencji estetycznych towarzyszy analogiczna różnorodność form i odmian piękna, co skazuje na niepowodzenie wszelkie próby ustalenia uniwersalnych i niezmiennych kanonów i kryteriów piękna"[11].

Sąd, wskazując na kryterium „element piękna dostrzegalny przez odbiorcę", być może miał na myśli to, o czym pisał Władysław Tatarkiewicz, tłumacząc problem wieloznaczności piękna. Objawia się ona – w przekonaniu Tatarkiewicza – w szerokim i wąskim rozumieniu piękna. Pierwsze dotyczy nie tylko piękna, ale także innych wartości artystycznych, do których zaliczyć można wdzięk, subtelność, wzniosłość czy malowniczość. Z kolei w ujęciu wąskim piękno rozumiane jest jako harmonia i doskonała proporcja, co w rezultacie oznacza „klasyczne" piękno[12]. Władysław Tatarkiewicz wskazuje, że przez ponad tysiące lat te dwa różne pojęcia bezzasadnie łączono ze sobą, jednocześnie rozumiano je jako odpowiadające tradycyjnemu (klasycznemu) pojęciu piękna. Podnosi także, że problemy te nie pojawiają się tylko w potocznym rozumieniu, ale również w traktatach estetycznych. W mowie potocznej każdy intuicyjnie wie, co znaczy „piękny", problem polega na tym, że nikt nie wie, co to pojęcie precyzyjnie oznacza, gdy zachodzi potrzeba, aby je dokładnie określić[13]. Bez wątpienia taka potrzeba powstaje, kiedy mamy do czynienia z kryteriami objęcia obiektu prawną ochroną zabytków.

10 W. Tatarkiewicz, *Droga przez estetykę*, Warszawa 1972, s. 98.

11 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje estetyki współczesnej*, Warszawa 2002, s. 302.

12 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 98.

13 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 98.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

Władysław Tatarkiewicz podkreśla, że problem ten był również poruszany przez innych autorów. Jako pierwszy przykład podaje angielskich pisarzy z końca osiemnastego wieku, wskazujących wieloznaczność tego pojęcia. Zdaniem autorów określenie to stosować można praktycznie do dowolnych przedmiotów czy zjawisk, które nam się podobają i wywołują w nas poczucie przyjemności. Powołuje się także na poglądy Payne'a Knighta, który stoi na stanowisku, że termin „piękny" jest zbyt ogólnikowy i oznacza jakąkolwiek aprobatę[14].

W dalszym toku rozważań Władysław Tatarkiewicz wskazuje, że w dwudziestym wieku termin „piękny" stał się dla nauki bezużyteczny. U podstaw tego zjawiska leży fakt, że pojęcie to jest zbyt otwarte i nie sposób go zdefiniować. Choć opisywany postulat metodologiczny nie jest konsekwentnie stosowany w dzisiejszej estetyce, to podkreśla, że okres wielkości idei piękna w estetyce, teorii sztuki oraz filozofii skończył się[15]. Co ważne, podkreśla, iż przez wieki piękno stało na czele teorii artystycznej oraz estetycznej, a wielcy artyści faktycznie korzystali z niego jako idei przewodniej w tworzeniu swoich dzieł. Na przykład Rafael czy Michał Anioł, tworząc, kierowali się ideą piękna. Sytuacja ta uległa zmianie w wieku dwudziestym. Na pisma Kafki, Gombrowicza czy obrazy malarskie Picassa nie patrzy się już bowiem z perspektywy ich piękna, ponieważ ich sztuka nie była ukierunkowana na tworzenie dzieł pięknych czy zachwycających. Ich celem było raczej szokowanie oraz przejmowanie odbiorców. Dzieła miały być wyraziste, a nie piękne[16].

Przez ponad dwa tysiące lat istniało przeświadczenie w kulturze europejskiej, że piękno określane jako harmonia, miara, ład i doskonała proporcja jest wspólną własnością świata i centralną ideą ludzkiej cywilizacji. Pojęcie „piękna klasycznego" powstałe w starożytności przeżyło czasy świetności także w renesansie. Jednak później zaczęły pojawiać się już tylko zastrzeżenia, które doprowadziły do tego, że współcześnie pojęcie to dla teoretyków jest zbyt mało precyzyjne, a dla artystów zbyt ograniczające[17]. Tatarkiewicz pisał: „Zapewne: w społeczeństwach ludzkich idee pojawiają się, i giną, ale też wracają. Jest możliwe, a nawet jak najbardziej prawdopodobne, że idea piękna wróci. Ale dziś jest w upadku"[18].

IV. Artystyczne i estetyczne wartościowanie dzieła sztuki

Kolejna część wyroku, którą Autorka przeanalizuje, dotyczy interesu społecznego, czyli korzyści, jaką może przynieść społeczeństwu zachowanie zabytku.

14 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 98.

15 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 96–105.

16 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 96–105.

17 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 96–105.

18 W. Tatarkiewicz, *Droga przez…*, s. 100.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

Pojęcie interesu publicznego należy do klauzul generalnych i stanowi pojęcie nieostre. Ze względu na fakt, że interes społeczny każdorazowo zależy od przyjętego systemu wartości, nie można ustanowić zamkniętego katalogu wartości, które będą dobru publicznemu służyć[19]. Ustawodawca pokusił się o legalną próbę zdefiniowania interesu publicznego w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. Zgodnie z treścią tego przepisu: „należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym"[20]. Próba ta spotkała się z krytyką, ponieważ ustawodawca posłużył się pojęciami nieostrymi, które są zarezerwowane dla konkretnej dziedziny prawa administracyjnego w sposób nieuzasadniony[21].

Ustawodawca ma jednak możliwość wskazania tych wartości wybiórczo, na przykład że ochrona zdrowia czy przyrody leży w interesie publicznym[22]. Wiadomym zatem faktem jest, że również i ochrona zabytków jest zgodna z interesem publicznym. Problemem pozostaje jednak ustalenie, które obiekty powinny zostać zakwalifikowane jako zabytki. Próbę rozwiązania tego problemu podejmuje Naczelny Sąd Administracyjny, którego zdaniem: „W interesie społecznym, którego nie da się pominąć, leży bowiem zachowanie wyłącznie obiektów o wyróżniających się walorach, czyli stanowiących świadectwo obiektywnie istotnych zdarzeń lub unikalne świadectwo epoki, reprezentujących szczególną (ponadprzeciętną) wartość historyczną, artystyczną lub naukową"[23]. Oznacza to, że interes publiczny wyraża się w ochronie obiektu, którego zachowanie przynosi korzyść dla społeczeństwa ze względu na jego obiektywnie istniejące wartości artystyczne.

Pozostaje zatem do wyjaśnienia, czym są wartości artystyczne. Bohdan Dziemidok w swojej książce *Główne kontrowersje estetyki współczesnej* jeden z rozdziałów poświęca kwestiom dotyczącym odróżnienia artystycznego i estetycznego wartościowania sztuki. Jednym z argumentów sprzyjających założeniom przyjętym przez Bohdana Dziemidoka jest podkreślenie, że takie rozgraniczenie pomaga w precyzowaniu języka filozofii sztuki, umożliwia rozwiązanie kilku problematycznych zagadnień o charakterze teoretycznym, a także pozwala uniknąć trudności metodologicznych i pozbawionych praktycznego znaczenia sporów[24].

„Wartości artystyczne" według Bohdana Dziemidoka posiadają charakter konstytutywny, a więc definiujący, co oznacza, że właściwe są tylko sztuce. Dzięki określeniu ich istnienia dane dzieło klasyfikuje się jako sztukę. Ocenianie pod względem

19 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 37.

20 Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717).

21 J. Zimmermann, *Prawo…*, s. 37.

22 J. Zimmermann, *Prawo…*, s. 37.

23 Wyrok NSA z 19.06.2024 r. (II OSK 2410/21), LEX nr 3749949.

24 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 278–290.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

artystycznym polega więc na ustaleniu, w jaki sposób oraz w jakim zakresie konkretne dzieło urzeczywistnia wartości uznawane za charakterystyczne dla określonej dziedziny i rodzaju twórczości[25]. Wymienia, że przedmiotem oceny mogą być w zależności od uwarunkowania historycznego: „realizm, konsekwencja stylistyczna, wierność konwencji, kunszt wykonania, nowatorstwo, oryginalność (formy i wizji stwarzanego świata), ekspresywność, sugestywność i wnikliwość poznawcza"[26]. „Wartość estetyczną" z kolei określa jako taką własność przedmiotów i stanów rzeczy, które wzbudzają u obserwatora przeżycie estetyczne. Pisze, że przeżycie estetyczne trwale związane jest z wartościowaniem estetycznym. Jednocześnie wspomina, że przeżycie estetyczne może być wywoływane nie tylko przez dzieło sztuki, ale przez wszystkie przedmioty wytwarzane przez człowieka. Naturalnie przeżycie może przybrać zarówno formę pozytywną, jak i negatywną[27].

W odniesieniu do opisywanego rozróżnienia Bohdan Dziemidok przytacza perspektywę Piotra Graffa oraz Johna Fishera. John Fisher wskazuje, że dzieło może posiadać wartości estetyczne, nawet kiedy podczas jego doświadczania nie doznajemy przyjemności estetycznej. Doświadczanie braku przyjemności estetycznej zostaje zrównoważone przez posiadanie przez odbiorcę otwartości na walory formalne dzieła oraz przez znajomość obowiązujących norm artystycznych. Dlatego zdanie: „przedmiot X nie podoba mi się, przyznaję jednak, że jest on wartościowy estetycznie" można uznać przy takich założeniach za prawdziwe[28]. Piotr Graff z kolei podaje twierdzenie odwrotne, które także może zaistnieć. Brzmi ono następująco: „podoba mi się, ale wiem, że to kicz"[29]. John Fisher w następujący sposób podsumowuje niniejsze rozważania: „przyjemność estetyczna nie jest ani formalnym wymogiem wartościowania (valuning) estetycznego, ani materialnym warunkiem oceny (evaluation)"[30].

Waga rozróżnienia wartości artystycznej i estetycznej związana jest z twórczością współczesnej awangardy, której niektóre radykalne nurty zdają się mieć tendencje de-estetyzacyjne (antyestetyczne). Ponieważ wartości estetyczne nie są już warunkiem obowiązkowym, aby zaklasykować dzieło jako dzieło sztuki, możliwe są dzieła sztuki pozbawione całkowicie walorów estetycznych[31]. Powstaje więc pytanie, który rodzaj wartościowania miał na myśli sąd – artystyczny czy estetyczny.

Stefan Morawski wskazuje, że „(…) w odróżnieniu od klasycznej awangardy XX w. kwestionującej tylko określone kanony estetyczne (np. mimesis) sztuki

25 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 279.

26 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 279–280.

27 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 280.

28 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 282.

29 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 283.

30 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 282.

31 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 284.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

tradycyjnej, najnowsza awangarda artystyczna odrzuca zdecydowanie i konsekwentnie cały paradygmat estetyczny dotychczasowej sztuki"[32]. Autorka również w tym miejscu eksponuje tę różnicę związaną ze zmianą paradygmatu i pragnie zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze, awangarda i neoawangarda nie wykształciły dotychczas nowej kategorii oraz skorespondowanej z tą kategorią wiedzy[33] – co uniemożliwia w naturalny sposób dokonanie oceny, ponieważ brakuje kryteriów. Po drugie, na przestrzeni lat zmieniały się kanony sztuki, ale nigdy tak drastycznie nie został zmieniony obowiązujący paradygmat w całości[34]. To w rezultacie potęguje poczucie chaosu w teorii sztuki i utrudnia wypracowanie reguł.

V. Podsumowanie

Podsumowując, warto wskazać, że w odróżnieniu od sztuki „piękno czymkolwiek ono może być, jest wyraźnie tak silnie pociągające dla rodzaju ludzkiego, że jest dla siebie swym własnym usprawiedliwieniem i nie wymaga obrońców (apologists)"[35]. To zdanie podkreśla to, co sąd prawdopodobnie miał na myśli w tezie omawianego orzeczenia, formułując zdanie: „element piękna dostrzegalny przez odbiorcę". Z pewnością bowiem chcielibyśmy ochronić przed zniszczeniem piękne obiekty. Można oczywiście domniemywać, że sąd interpretuje je jako piękno w rozumieniu klasycznym. Jednak niestosowne byłoby w obliczu przedmiotowych rozważań nie podkreślić, jak ważne jest doprecyzowanie tego pojęcia.

W obliczu zmiany kanonów piękna w doktrynie artystycznej obserwujemy równocześnie przeobrażenia w twórczości artystów. Nie istnieją przecież dzieła powstałe wyłącznie w zgodzie z ideą piękna klasycznego, tak jak to bywało dawniej. Dlatego też w artykule poruszana była kwestia rozróżnienia wartościowania artystycznego od estetycznego. Sformułowanie „piękno dostrzegalne przez odbiorcę" wydaje się spełniać przesłanki wartościowania estetycznego na przykład poprzez wyartykułowanie zdania: „obiekt X mi się podoba". I może w rezultacie mieć niewiele wspólnego z wartością artystyczną dzieła, które stanowi literalną przesłankę omawianego przepisu („posiadające wartość artystyczną") – bo dla przykładu obiekt ten będzie kiczowaty i nie zostanie zaklasyfikowany jako dzieło sztuki.

Brak sformułowanych kryteriów ocennych stanowi zatem podstawowy problem. Nie jest zaskakujące, że sąd wyraża się w sposób niedostatecznie precyzyjny, skoro sami artyści oraz estetycy, którzy zajmują się sztuką XX oraz XXI wieku, nie są w stanie tego określić. Istnieje problem, który obecnie nie stwarza trudności. Nadal,

32 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 297.

33 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 298.

34 B. Dziemidok, *Główne kontrowersje…*, s. 299.

35 R. Shusterman, *Pragmatist Aesthetics Living Beauty, Rethinking Art*, Oxford 1992, s. 139.

kiedy myślimy o zabytkach nieruchomych, pojawia się w naszych głowach budynek spełniający kryterium piękna klasycznego. Upływ czasu jest jednak nieuchronny, a nie zachodzą okoliczności zapowiadające zmianę paradygmatu. W dalszej perspektywie dobra kultury współczesnej ze względu na swój wiek zaczną samoistnie spełniać przesłanki zabytku. Wówczas zmiany będą nieuniknione.

mgr Patrycja Niemiec

Magister psychologii i prawa. Obecnie doktorantka trzeciego roku Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w dyscyplinie nauki prawne. Jej zainteresowania badawcze obejmują zabytki nieruchome oraz architekturę.

Holds Master's degrees in psychology and law. She is currently a third-year doctoral student in the discipline of legal sciences at the Doctoral School of Social Sciences, Jagiellonian University in Krakow. Her research interests focus on immovable heritage and architecture.

ORCID: 0009-0003-9399-3987

Abstract

Key words: *immovable heritage, beauty, aesthetics, architecture*

Between beauty and legal norms: The axiological foundations of legal protection of immovable cultural heritage

The aim of the article is a critical analysis of the thesis contained in the judgment of the Provincial Court of Appeal in Wrocław of 29 October 2025. It is pointed out that the court's reference, in the judgment in question, to the criterion of "beauty perceivable to the observer" is problematic in light of the developments in artistic doctrine in the 20th and 21st centuries. These changes, in fact, challenge the possibility of providing a clear definition of beauty. Considering that the judgment in question still stands, this may indicate insufficient consideration of these developments by the court. On the other hand, the criterion of public interest adopted by the legislator – where this interest is understood as the benefit that the preservation of a monument may bring to society – is considered insufficient by the author. The article examines the evolution of approaches to defining beauty in the theory of art and distinguishes between artistic and aesthetic evaluations of art.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

Bibliografia

1. **Brudnicki Jacek,** *Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat*, „Kurier Konserwatorski" 2016/13, s. 5–58
2. **Dziemidok Bohdan,** *Główne kontrowersje estetyki współczesnej*, Warszawa 2002
3. **Ginter Artur, Michalak Anna** (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX
4. **Shusterman Richard,** *Pragmatist Aesthetics Living Beauty, Rethinking Art*, Oxford 1992
5. *Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl (dostęp: 20.02.2026 r.)
6. **Tatarkiewicz Władysław,** *Droga przez estetykę*, Warszawa 1972
7. **Tatarkiewicz Władysław,** *O filozofii i sztuce*, Warszawa 1986
8. **Zimmermann Jan,** *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.7

Pojęcia kluczowe: *zabytki, dobra kultury, obrót zabytkami, rynek sztuki, ochrona dziedzictwa kulturowego, nielegalny handel, penalizacja, przestępczość przeciwko zabytkom, prawo ochrony zabytków*

Julia Klimczyk

Między dziedzictwem a rynkiem – prawne granice obrotu zabytkami w Polsce i wybrane aspekty penalizacji nielegalnego handlu

Abstrakt

Artykuł analizuje rynek zabytków w Polsce, prawne granice ich obrotu oraz penalizację nielegalnego handlu. Omówiono obowiązki właścicieli obiektów rejestrowych oraz restrykcje w ich zbywaniu i wywozie. Główną tezą jest niewystarczająca skuteczność przepisów wobec szarej strefy, co potwierdzają statystyki. Wnioski wskazują na konieczność reformy sankcji, ujednolicenia definicji i wzmocnienia kontroli KAS w celu ochrony dziedzictwa oraz bezpieczeństwa publicznego.

I. Rynek zabytków w Polsce: skala, zagrożenia i wyzwania obrotu zabytkami

Rynek zabytków w Polsce funkcjonuje na styku ochrony dziedzictwa narodowego i gospodarczych interesów prywatnych. Podczas gdy legalny obrót zabytkami podlega ścisłej reglamentacji przez szereg przepisów krajowych i międzynarodowych, nielegalny handel generuje straty kulturowe szacowane na setki milionów złotych oraz powoduje nieodwracalne straty w narodowym dorobku kulturowym. Jak podaje GUS, w 2024 r. wartość legalnego rynku sztuki i antyków w Polsce wyniosła 656,9 mln zł, podczas gdy szacunki dotyczące nielegalnego handlu są niemożliwe do dokładnego określenia z uwagi na brak pełnych danych empirycznych[1]. Eksperci UNESCO i Narodowego Instytutu Dziedzictwa podkreślają, że Polska, ze względu na swoje położenie i historię, jest zarówno krajem źródłowym, jak i tranzytowym dla nielegalnego handlu zabytkami, zwłaszcza w kontekście konfliktu na Ukrainie, który

1 Główny Urząd Statystyczny, *Market of works of art and antiques in 2024*, 8.05.2025 r., online: https://stat.gov.pl/en/topics/culture-tourism-sport/culture/market-of-works-of-art-and-antiques-in-2024,10,9.html (dostęp: 10.05.2025 r.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

zwiększył ryzyko przemytu dóbr kultury przez polskie granice[2]. Niebezpieczeństwa związane z nielegalnym handlem wykraczają poza straty kulturowe i materialne. Postępowanie przygotowawcze prowadzone w następstwie zamachów z Paryża pod koniec 2015 r. rzuciły światło na powiązania między przestępczością przeciwko dziedzictwu kulturowemu a terroryzmem. W świetle opracowań przygotowanych przez europejskie konsorcjum badawcze w ramach unijnego projektu NETCHER, nielegalny obrót dobrami kultury należy również traktować jako zjawisko sprzyjające finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, mogące stanowić jedno z jego źródeł budżetowych[3]. Od 2016 r. prowadzona co roku na całym świecie operacja Pandora doprowadziła do aresztowania 407 osób i odzyskania 147 050 dóbr kultury. Dane te skrywają szerszy problem, biorąc pod uwagę, że duża liczba przypadków pozostaje niewykryta, rzeczywista skala nielegalnego handlu dobrami kultury jest prawdopodobnie znacznie większa[4]. Warto na razie tylko zdawkowo zaznaczyć, że legalny obrót zabytkami w Polsce jest możliwy pod warunkiem spełnienia określonych wymogów prawnych, takich jak posiadanie odpowiednich zezwoleń, informowanie o zmianach w stanie prawnym, przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego. Nielegalny handel zabytkami obejmuje natomiast działania powiązane z procederem takie jak kradzież, nielegalne wykopaliska, fałszerstwo, paserstwo. Tego rodzaju działalność jest penalizowana. Zarysowane powyżej tło wyznacza główny cel niniejszego opracowania, którym jest ocena, czy aktualne instrumenty administracyjnoprawne i prawnokarne zapewniają skuteczną ochronę rynku zabytków w Polsce, a także identyfikacja najważniejszych problemów interpretacyjnych i praktycznych związanych z ich stosowaniem. Centralnym problemem badawczym tekstu jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązujące rozwiązania prawne rzeczywiście gwarantują skuteczną ochronę zabytków przed nielegalnym obrotem, czy też – mimo ich rozbudowanego charakteru – pozostają niewystarczające z perspektywy praktyki stosowania prawa i realnych zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego. Zakres analizy został skoncentrowany na zabytkach ruchomych, a szczególna uwaga została poświęcona prawnym ograniczeniom dotyczącym ich obrotu, wywozu oraz poszukiwań, jak również kwestiom odpowiedzialności karnej za naruszenie obowiązujących w tym zakresie rygorów. Z uwagi na charakter badanej materii opracowanie opiera się przede wszystkim na metodzie formalnodogmatycznej. Rozważania zostały uzupełnione o elementy

2 K. Duszczyk, *War increases risk of trafficking in cultural goods, says expert*, „Science in Poland", 14.02.2023 r., online: https://scienceinpoland.pl/en/news/news,95239,war-increases-risk-trafficking-cultural-goods-says-expert.html (dostęp: 10.05.2025 r.).

3 Culture and Creativity, *Zwalczanie nielegalnego handlu dobrami kultury*, 13.01.2023 r., online: https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/protection-against-illicit-trafficking (dostęp: 10.05.2025 r.).

4 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dobrami kultury, 13.12.2022 r., online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0800 (dostęp: 10.05.2025 r.), s. 1.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

analizy funkcjonalnej oraz odwołania do praktyki stosowania prawa i wybranych przykładów z obrotu zabytkami.

II. Podstawy prawne i zakres ochrony zabytków ruchomych oraz archeologicznych w kontekście obrotu

System ochrony zabytków w Polsce opiera się przede wszystkim na przepisach ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[5]. W rozdziale 11 u.o.z.o.z. ustawodawca określił czyny godzące bezpośrednio lub pośrednio w zabytki[6]. Przedmiotem ochrony przepisów karnych wskazanych w tej ustawie jest zabytek zdefiniowany w art. 3 ust. 1 u.o.z.o.z. jako „nieruchomości lub rzeczy ruchome, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową". Pomimo tej szerokiej definicji zabytku, w niniejszym referacie analizie poddane zostaną przede wszystkim regulacje odnoszące się do zabytków ruchomych oraz archeologicznych. Wybór ten wynika z faktu, iż to właśnie te kategorie obiektów pozostają najczęściej przedmiotem nielegalnego obrotu i przemieszczania, zarówno w kontekście rynku krajowego, jak i międzynarodowego. Zgodnie z art. 6 pkt 2 u.o.z.o.z.: „zabytkami ruchomymi są w szczególności: dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej; kolekcje stanowiące uporządkowane zbiory przedmiotów zgromadzonych według określonej koncepcji ich twórców; numizmaty oraz pamiątki historyczne, w szczególności militaria, sztandary, pieczęcie, odznaki, medale i ordery; wytwory techniki, w tym urządzenia, środki transportu, maszyny i narzędzia odzwierciedlające kulturę materialną oraz dokumentujące rozwój nauki i cywilizacji; a także materiały biblioteczne, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach; materiały archiwalne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; a także instrumenty muzyczne; wytwory sztuki ludowej i rękodzieła oraz inne obiekty etnograficzne; jak również przedmioty upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji". W kontekście obrotu zabytkami pkt 3 wskazuje na zabytki archeologiczne, będące w szczególności reliktami działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej. Muzealia oraz materiały biblioteczne chronione na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli spełniają przytoczoną definicję zabytków, także podlegają przepisom karnym u.o.z.o.z. (zgodnie z art. 2 wyjątkiem są materiały archiwalne wchodzące w skład narodowego zasobu archiwalnego, których ochronę karnoprawną regulują przepisy ustawy z 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym

5 Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), dalej: u.o.z.o.z.

6 J. Kaczmarek, K. Zeidler, *Karnoprawna ochrona zabytków*, „Prokuratura i Prawo" 2004/2, s. 75.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

i archiwach)[7]. „Należy jednak podkreślić, że w regulacjach ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach w art. 34a i ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach w art. 29a. zawarto przepisy karne dotyczące nielegalnego wywozu i nieprzywiezienia określonych dóbr kultury nieposiadających statusu zabytków"[8]. W myśl art. 4 ust. 2–4 u.o.z.o.z. realizacja celu państwa, jakim jest ochrona zabytków, w kontekście obrotu zabytkami polega m.in. na:

- podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- udaremnianiu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- przeciwdziałaniu kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę.

III. Ograniczenia prawne i kontrola obrotu zabytkami ruchomymi

Przepisami, które już poniekąd realizują te cele, są te, które ograniczają i kontrolują przemieszczanie, przechowywanie i wywożenie. Oczywiste jest to, że jednocześnie przyczyniają się one do regulacji obrotu zabytkami, poprzez limitację możliwości jednostki co do postępowania z nimi. Dotyczy to zabytków ruchomych zwłaszcza tych, które znajdują się w rejestrze zabytków, na Liście Skarbów Dziedzictwa lub w inwentarzach muzealnych. Jednym z podstawowych wymogów prawnych jest obowiązek uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonanie określonych działań dotyczących zabytków ruchomych. Na przykład, według art. 36 ust. 1 pkt 7 u.o.z.o.z., nie wolno trwale przenosić zabytku wpisanego do rejestru, jeżeli zakłóca to tradycyjny wystrój wnętrza, w którym się znajduje, bez uprzedniej zgody WKZ. Podobnie, prowadzenie poszukiwań zabytków, w tym archeologicznych, przy użyciu sprzętu elektronicznego, technicznego lub do nurkowania, wymaga osobnego pozwolenia – zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 12.1 u.o.z.o.z. Dodatkowo, zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. przedmioty będące zabytkami archeologicznymi odkrytymi, przypadkowo znalezionymi albo pozyskanymi w wyniku badań archeologicznych, lub też pozyskanymi w wyniku poszukiwań, o których mowa wyżej, stanowią własność Skarbu Państwa. Wyjątkowo rygorystyczne przepisy dotyczą wywozu zabytków za granicę. Art. 51 u.o.z.o.z. wprowadza ogólny zakaz trwałego wywozu za granicę zabytków wpisanych do rejestru, na Listę Skarbów Dziedzictwa, należących do zbiorów publicznych lub narodowego zasobu bibliotecznego. Wyjątki są przewidziane jedynie dla sytuacji wywozu wynikającego z prawomocnych orzeczeń sądowych lub w ramach specjalnych

7 M. Trzciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prokuratura i Prawo" 2011/6, s. 36.

8 O. Jakubowski, *Przestępczość przeciwko zabytkom – charakterystyka problemu* (w:) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasińska, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2021, s. 179.

zezwoleń na podstawie ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury. Ponadto nawet tymczasowy wywóz innych cennych zabytków wymaga uzyskania jednorazowego pozwolenia. Czynniki, które będą o tym decydować, to wiek, wartość i rodzaj danego zabytku ruchomego. Szczególne przepisy dotyczą zabytków znajdujących się na Liście Skarbów Dziedzictwa. Zgodnie z art. 37i ust. 1 u.o.z.o.z. takie zabytki muszą być przechowywane w odpowiednio zabezpieczonych pomieszczeniach lub pod stałą ochroną fizyczną, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie osób i mienia. Dodatkowo, każda zmiana miejsca przechowywania takiego obiektu musi być natychmiast zgłoszona ministrowi odpowiedzialnemu za kulturę i dziedzictwo narodowe – wynika to z art. 28 ust. 2 u.o.z.o.z. Ograniczenia w handlu zabytkami obejmują również obowiązki informacyjne. Na podstawie art. 28 ust. 1 u.o.z.o.z. właściciele i posiadacze zabytków ruchomych mają obowiązek zgłaszać konserwatorowi zabytków wszelkie uszkodzenia, kradzieże, zmiany miejsca przechowywania oraz zmiany stanu prawnego obiektu. Ustawa reguluje także działalność profesjonalnych handlowców zabytkami. Zgodnie z art. 59a u.o.z.o.z., każda firma zajmująca się handlem zabytkami o wartości powyżej 10 000 zł musi prowadzić księgę ewidencyjną zawierającą informacje o zabytkach przyjętych i oferowanych do sprzedaży oraz o przeprowadzonych ekspertyzach. Ma to na celu zwiększenie przejrzystości rynku i ograniczenie obrotu zabytkami pochodzącymi z nielegalnych źródeł. Dodatkowo, zarejestrowane muzea mają prawo pierwokupu zabytków wystawionych na aukcjach publicznych, zgodnie z art. 20 ustawy o muzeach[9].

IV. Przepisy karne związane z obrotem zabytkami – penalizacja, praktyka i kontrowersje interpretacyjne

Określone w art. 108–109c u.o.z.o.z przestępstwa dotyczą wszystkich zabytków, a nie tylko objętych jedną z form ochrony zabytków. W ustawie stypizowano m.in. przestępstwa, które mogą mieć znaczenie przy obrocie zabytkami, tj.: nielegalne wprowadzenie na obszar RP dóbr kultury pochodzących z państw niebędących członkami UE (art. 108a), wywóz zabytku za granicę bez pozwolenia (art. 109), fałszerstwo zabytku (art. 109a), zbycie podrobionych zabytków (art. 109b) oraz nielegalne poszukiwanie zabytków (art. 109c). „W przepisach Kodeksu Karnego zawarto natomiast instytucję prawną regulującą ochronę dziedzictwa kultury, w tym i zabytków, na podstawie przepisów penalizujących czyny skierowane przeciwko «dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury»”[10].

Przez długi czas brak skutecznych narzędzi prawnych i słaba egzekucja istniejących norm sprawiły, że obrót zabytkami przesunął się do szarej strefy, a wiele cennych dóbr kultury trafiało na rynki Europy Zachodniej z krajów ogarniętych konfliktami

9 Ustawa z dnia 21.11.1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 385)

10 O. Jakubowski, *Przestępczość przeciwko zabytkom*…, s. 179.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

zbrojnymi, często z udziałem organizacji przestępczych i terrorystycznych[11]. W odpowiedzi na te zagrożenia oraz w celu dostosowania polskiego porządku prawnego do unijnych mechanizmów przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi dóbr kultury, ustawodawca zdecydował się na interwencję normatywną, wprowadzając art. 108a. Przepis ten, obowiązujący od 9.06.2021 r., ściśle koresponduje z prawem Unii Europejskiej, odnosząc się bezpośrednio do dóbr kultury wymienionych w części A załącznika do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880. Warto podkreślić, że ustawodawca posługuje się tu pojęciem „dobra kultury", a nie „zabytku", co ma istotne konsekwencje prawne. Pojęcia te nie są tożsame – nie każdy zabytek jest dobrem kultury w rozumieniu przepisów karnych, a nie każde dobro kultury musi być formalnie zabytkiem. Za dobro kultury można uznać zarówno przedmiot o wysokiej wartości materialnej, jak i taki, który ma znaczenie historyczne, artystyczne czy naukowe, nawet jeśli jego wartość rynkowa jest niewielka[12].

Artykuł 109 u.o.z.o.z. ustanawia sankcje karne związane z popełnieniem przestępstwa wywozu zabytku za granicę bez wymaganego pozwolenia oraz przestępstwa niesprowadzenia do kraju zabytku w okresie ważności pozwolenia na wywóz. Ustawodawca uzależnił rodzaj wymierzanej kary od umyślności – kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 lub braku umyślności w działaniu sprawcy przestępstwa – kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Wskazał również, w jakich okolicznościach sąd zobowiązany będzie orzec nawiązkę – umyślność, a w jakich będzie to pozostawało w jego swobodnym uznaniu – nieumyślność. W przypadku tego przestępstwa sąd orzekający w sprawie dodatkowo może orzec o przepadku zabytku, nawet wtedy, gdy nie stanowi on własności sprawcy przestępstwa.

Artykuł 109a u.o.z.o.z. penalizuje podrabianie lub przerabianie zabytków w celu ich użycia w obrocie, chroniąc autentyczność, pewność i bezpieczeństwo rynku zabytków. Przestępstwo to ma charakter kierunkowy, co oznacza, że sprawca musi działać w zamiarze bezpośrednim (*dolus directus*), a jego zachowaniu musi towarzyszyć cel „użycia w obrocie".W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że cel ten musi istnieć już w momencie dokonywania fałszerstwa, jako iż późniejsze podjęcie decyzji o sprzedaży uprzednio podrobionego przedmiotu nie wyczerpuje znamion tego czynu. Sam „obrót" należy przy tym intepretować dosyć szeroko. Obejmuje on nie tylko klasyczną sprzedaż, ale również zamianę (często występującą wśród kolekcjonerów), składanie ofert, a nawet wystawianie fałszywego zabytku z jednoczesnym zasygnalizowaniem możliwości zbycia. Można również podzielić pogląd B. Gadeckiego, że znamion przestępstwa nie wyczerpuje natomiast podrobienie zabytku w celu podarowania

11 B. Kurzępa, *Wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dóbr kultury z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej*, Prok. i Pr. 2021/11, s. 56.

12 A. Ginter, A. Michalak (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 108(a).

go innej osobie, ponieważ podarowanie nie stanowi formy obrotu[13]. Warto zauważyć, że ustawodawca nie wymaga od sprawcy działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, choć w praktyce jest to najczęstszy motyw działania. Przechodząc do analizy strony przedmiotowej czynu, należy wskazać, że zachowanie przestępne obejmuje działania polegające na nadaniu przedmiotowi fałszywego wyglądu zabytku lub zmianie jego cech, tak by uchodził za inny zabytek. Czyn może być dokonany wyłącznie przez działanie, a skutkiem jest wprowadzenie w błąd przeciętnego odbiorcy. „Dla uznania, że mamy do czynienia z wprowadzeniem w błąd, wystarczające jest każde, jakiekolwiek działanie, które może doprowadzić do powstania błędnego wyobrażenia o rzeczywistości u osoby rozporządzającej mieniem"[14]. „Na marginesie należy wskazać, że w sztuce fałszerstwem określa się zarówno stylistyczną przeróbkę, na przykład przekształcenie rzeźby renesansowej w późnorenesansową, jak i stworzenie zupełnie nowego dzieła – na przykład malarskiego – naśladującego styl i formę znanego mistrza. Z punktu widzenia prawa karnego, pierwsze działanie będzie traktowane jako przerobienie zabytku, natomiast drugie – jako podrobienie zabytku"[15]. Możliwa sankcja to grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 109(c) u.o.z.o.z. odwołuje się do tego, iż warunkiem prowadzenia legalnych poszukiwań jest uzyskanie pozwolenia od właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Poszukiwanie zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom jest przestępstwem. Dotyczy to poszukiwań przy pomocy urządzeń technicznych, elektronicznych i sprzętu do nurkowania. W literaturze podkreśla się, że „ustawodawca, używając określenia «ukryte lub porzucone zabytki», chciał objąć wszystkie sytuacje, w których zabytek jest przedmiotem poszukiwań, bowiem czasami niemożliwe jest ustalenie, czy konkretny zabytek został przez właściciela porzucony, zgubiony czy ukryty"[16]. Nowelizacja przepisów, polegająca na zmianie kwalifikacji prawnej czynu polegającego na nielegalnym poszukiwaniu zabytków – z wykroczenia na przestępstwo – wywołała duże poruszenie w środowisku detektorystów. Pierwszą szeroko komentowaną sprawą był przypadek detektorysty, który prowadził poszukiwania bez wymaganego zezwolenia i odnalazł metalową łyżkę oraz fragment drutu. Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków uznał znaleziska za obiekty o wyjątkowej wartości historycznej. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie trwało dwa lata, po czym mężczyzna został uniewinniony[17]. W kolejnym przypadku dwóch poszukiwaczy z Miastka zostało

13 M. Kulik (w:) *Komentarz do przepisów karnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Sopot 2010, art. 109(a).

14 Wyrok SA w Warszawie z 22.10.2019 r. (II AKa 58/19), LEX nr 2759498.

15 B. Gadecki, *Komentarz do art. 109a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (przestępstwo fałszerstwa zabytku)*, „Prokurator" 2009/2, s. 98–107.

16 A. Ginter, A. Michalak (w:) A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 109(c).

17 M. Rudnicki, *Przed sąd za łyżkę i drut. O nowych karach dla detektorystów*, rozm. przepr. C. Łasiczka, „OFF Czarek", Radio TOK FM, 12.01.2018, online: https://audycje.tokfm.pl/podcast/55148,Przed-sad-za-lyzke-i-drut-O-nowych-karach-dla-detektorystow-z-Marcinem-Rudnickim (dostęp: 10.05.2025 r.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

ukaranych grzywną w wysokości po 3 tys. zł, mimo że odkryli zabytki z VIII wieku p.n.e. – brązowe artefakty, których wartość oszacowano na 800 tys. zł. Decyzja spotkała się z licznymi głosami krytyki[18]. Na skutek apelacji złożonej przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków sąd zmienił wyrok, skazując sprawców na karę roku pozbawienia wolności w zawieszeniu na trzy lata oraz podwyższając grzywnę do 10 tys. zł.[19] Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niespójność pomiędzy art. 36 ust. 2 a art. 109c wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 36 ust. 2 obowiązek uzyskania pozwolenia dotyczy poszukiwania zabytków z użyciem urządzeń elektronicznych, technicznych oraz sprzętu do nurkowania. Tymczasem brzmienie art. 109c, a w szczególności użyte w nim sformułowanie „w tym", sugeruje, że odpowiedzialnością karną mogą być objęte również działania podejmowane bez użycia tego rodzaju sprzętu. Taka redakcja przepisu może prowadzić do rozszerzającej interpretacji, obejmującej penalizację również tych czynów, które – zgodnie z literalnym brzmieniem art. 36 ust. 2 – nie wymagają pozwolenia konserwatorskiego. W ocenie Rzecznika z 2018 r. powyższa niejednoznaczność stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji[20].

V. Międzynarodowa współpraca w zwalczaniu nielegalnego obrotu zabytkami

Polska jest aktywnym uczestnikiem międzynarodowych inicjatyw, konwencji i operacji mających na celu przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi zabytkami i dziełami sztuki. Przede wszystkim Polska jest stroną Konwencji UNESCO z 1970 r. dotyczącej środków zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i transferowi własności dóbr kultury, która zobowiązuje państwa do wprowadzenia krajowych regulacji ograniczających nielegalny handel, prowadzenia rejestrów oraz współpracy przy restytucji utraconych obiektów. W 2021 r. Polska ratyfikowała także Konwencję UNESCO z 2001 r. o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, co oznacza zobowiązanie do przeciwdziałania nielegalnemu wydobyciu i przemytowi zabytków z dna morskiego oraz współpracę międzynarodową w tym zakresie.

Polska uczestniczy w działaniach i operacjach międzynarodowych, takich jak operacje ATHENA i PANDORA, organizowane przez Światową Organizację Celną,

18 B. Wiśniewski, *Miasteccy poszukiwacze skarbów skazani na grzywny, paser dostał wyższą karę*, „Głos Pomorza" (gp24.pl), 15.11.2018 r., online: https://plus.gp24.pl/miasteccy-poszukiwacze-skarbow-skazani-na-grzywny-paser-dostal-wyzsza-kare/ar/13667830 (dostęp: 10.05.2025 r.).

19 M. Sienkiewicz, *Poszukiwacze skarbów z Miastka z wyższymi wyrokami*, „Polskie Radio Koszalin" (prk24.pl), 18.06.2019 r., online: https://prk24.pl/43066024/poszukiwacze-skarbow-z-miastka-z-wyzszymi-wyrokami (dostęp: 10.05.2025 r.).

20 Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wątpliwości dotyczących niektórych regulacji zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, 30.01.2018 r., online: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Kultury%20i%20Dziedzictwa%20Narodowego%20w%20sprawie%20w%C4%85tpliwo%C5%9Bci%20dotycz%C4%85cych%20niekt%C3%B3rych%20regulacji%20zawartych%20w%20ustawie%20o%20ochronie%20zabytk%C3%B3w%20i%20opiece%20nad%20zabytkami%2030.01.18.pdf (dostęp: 10.05.2025 r.).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

Interpol i Europol, które są skierowane przeciwko kradzieżom i nielegalnemu handlowi dziełami sztuki oraz zabytkami. W ramach tych akcji polska Krajowa Administracja Skarbowa oraz służby celne i policja prowadzą kontrole na granicach, w portach lotniczych, na stacjach kolejowych, a także monitorują aukcje internetowe i przesyłki pocztowe, ujawniając przemyt i fałszerstwa. Współpraca obejmuje także wymianę informacji i wspólne szkolenia z partnerami z innych państw UE oraz krajów sąsiednich[21].

W marcu 2025 r. Polska była gospodarzem ósmego regionalnego warsztatu OSCE poświęconego zwalczaniu nielegalnego obrotu dziełami sztuki, antykami i dobrami kultury. W szkoleniach uczestniczyli funkcjonariusze z Polski, Litwy i Ukrainy, a program obejmował praktyczne ćwiczenia z zakresu dochodzeń, analizy finansowej, cyberprzestępczości oraz zabezpieczania miejsc przestępstw w muzeach i na stanowiskach archeologicznych. Warsztaty te mają na celu budowanie sieci współpracy i wymianę doświadczeń w zwalczaniu przestępczości transgranicznej[22].

Na poziomie europejskim szczególne znaczenie ma Dyrektywa 2014/60/UE dotycząca zwrotu dóbr kultury nielegalnie wywiezionych z terytorium państw członkowskich, która harmonizuje procedury i zobowiązuje państwa członkowskie do współpracy w tym zakresie. Polska wdrożyła tę regulację do prawa krajowego, zobowiązując się do współpracy z innymi państwami UE w sprawach zwrotu zabytków. Dodatkowo w 2019 r. przyjęto Rozporządzenie (UE) 2019/880 w sprawie wwozu dóbr kultury, którego celem jest zapobieganie nielegalnemu handlowi przedmiotami dziedzictwa kulturowego spoza UE oraz zwiększenie kontroli celnej przez obowiązek przedstawiania dokumentów pochodzenia i zezwoleń przy wwozie niektórych kategorii dóbr kultury.

VI. Wyzwania skutecznej ochrony rynku zabytków w Polsce i wnioski

Jednym z głównych problemów pozostaje brak precyzyjnej i jednolitej definicji „dobra kultury" w polskim prawie. Zbyt szerokie rozumienie pojęcia zabytku sprawia, że niekiedy nawet przedmioty o niewielkiej wartości historycznej lub artystycznej podlegają ochronie, co rozmywa sens penalizacji i utrudnia skuteczne ściganie najpoważniejszych przestępstw. Kolejną istotną luką jest rozproszenie przepisów karnych – regulacje dotyczące ochrony zabytków znajdują się zarówno w ustawie o ochronie zabytków, jak i w Kodeksie karnym czy Kodeksie wykroczeń, co utrudnia ich stosowanie i prowadzi do niejednolitości orzecznictwa.

21 Krajowa Administracja Skarbowa, *Athena i Pandora II – międzynarodowe operacje przeciwko kradzieżom i nielegalnemu obrotowi dobrami kultury*, „Izba Administracji Skarbowej w Warszawie" (mazowieckie.kas.gov.pl), 9.03.2018 r., online: https://www.mazowieckie.kas.gov.pl/pl/urzad-skarbowy-warszawa-bielany/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/1yhJ/content/athena-i-pandora-ii-%E2%80%93-miedzynarodowe-operacje-przeciwko-kradziezom-i-nielegalnemu-obrotowi-dobrami-kultury (dostęp: 10.05.2025 r.).

22 *Organization for Security and Co-operation In Europe, OSCE concludes eighth regional workshop on combating illicit trafficking in cultural property*, 28.03.2025 r., online: https://www.osce.org/secretariat/588358 (dostęp: 10.05.2025 r.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

W praktyce bardzo często kary wymierzane za przestępstwa wobec zabytków – zwłaszcza grzywny – są nieadekwatne do wartości utraconych lub zniszczonych przedmiotów. Jak pokazują przykłady, grzywny rzędu kilku tysięcy złotych za zniszczenie czy nielegalny handel zabytkami, których wartość rynkowa sięga setek tysięcy, nie mają realnego efektu odstraszającego. Dodatkowo narzędzia takie jak Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury, który miał ułatwiać odzyskiwanie skradzionych obiektów i zapobiegać ich ponownemu wprowadzeniu do obrotu, okazały się w praktyce martwe – przez lata nie wpisano do niego żadnego obiektu, a obecnie planowana jest jego likwidacja[23].

Warto też podkreślić, że realna skala nielegalnego obrotu zabytkami jest trudna do oszacowania. Duża część tego rynku funkcjonuje w szarej strefie, a dane oficjalne, zarówno policyjne, jak i statystyki celne, pokazują jedynie wierzchołek góry lodowej. Przestępczość internetowa, przemyt przez granicę czy sprzedaż na darknetowych aukcjach sprawiają, że wiele przypadków nigdy nie trafia do oficjalnych rejestrów. To wszystko pokazuje, że mimo rozbudowanego systemu ochrony, polskie prawo wymaga dalszych zmian: precyzyjniejszych definicji, większej harmonizacji przepisów, realnie odstraszających sankcji oraz skuteczniejszych narzędzi do monitorowania rynku i odzyskiwania utraconych dóbr kultury. Dopiero takie działania mogą zwiększyć efektywność walki z nielegalnym handlem zabytkami i lepiej chronić nasze dziedzictwo kulturowe. Może w tym pomóc planowana nowelizacja u.o.z.o.z. oraz nowelizacja ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, celem tej zmiany jest zwiększenie skuteczności w wykrywaniu oraz ściganiu przestępstw dotyczących rynku zabytków, a także wzmocnienie kontroli nad handlem dziełami sztuki i innymi dobrami kultury[24]. Nowelizacja przepisów KASU umożliwi sprawniejsze identyfikowanie nielegalnych transakcji i odegra ważną rolę w zwalczaniu nielegalnego obrotu zabytkami w Polsce[25].

23 *Nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Legalis, 31.03.2025 r., online: https://legalis.pl/nowelizacja-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami/?utm_source=facebook&utm_medium=post&utm_campaign=nowelizacja-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami%2F (dostęp: 10.05.2025 r.).

24 Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1131), dalej: KASU.

25 *Nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Legalis, 31.03.2025 r., online: https://legalis.pl/nowelizacja-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami/?utm_source=facebook&utm_medium=post&utm_campaign=nowelizacja-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami%2F (dostęp: 10.05.2025 r.).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

Julia Klimczyk
Studentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
S*tudent at the Cracow University of Economics.*

Abstract

Keywords: *monuments, cultural property, trade in cultural property, art market, cultural heritage protection, illegal trafficking, penalization, crimes against monuments, cultural heritage law*

Between heritage and the market: Legal boundaries of trade in cultural monuments in Poland and selected aspects of penalizing illicit trafficking

The article analyses Poland's historical monument market, the legal limits of trade in historical monuments, and the penalization of illicit trafficking. It discusses the obligations of owners of registered items and restrictions on their disposal and export. The main thesis highlights the ineffectiveness of current laws against the grey market, as evidenced by statistics. Conclusions advocate for penal reforms, unified definitions, and stronger National Revenue Administration inspections to protect cultural heritage and public security.

Bibliografia

1. *Athena i Pandora II – międzynarodowe operacje przeciwko kradzieżom i nielegalnemu obrotowi dobrami kultury*, Krajowa Administracja Skarbowa, „Izba Administracji Skarbowej w Warszawie" (mazowieckie.kas.gov.pl), 9.03.2018 r., online: https://www.mazowieckie.kas.gov.pl/pl/urzad-skarbowy-warszawa-bielany/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/1yhJ/content/athena-i-pandora-ii-%E2%80%93-miedzynarodowe-operacje-przeciwko-kradziezom-i-nielegalnemu-obrotowi-dobrami-kultury (dostęp: 10.05.2025 r.)
2. **Duszczyk Karolina**, *War increases risk of trafficking in cultural goods, says expert*, „Science in Poland", 14.02.2023 r., online: https://scienceinpoland.pl/en/news/news,95239,war-increases-risk-trafficking-cultural-goods-says-expert.html (dostęp: 10.05.2025 r.)
3. **Gadecki Bartłomiej**, *Komentarz do art. 109a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (przestępstwo fałszerstwa zabytku)*, „Prokurator" 2009/2, s. 98–107

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

4. **Ginter Artur, Michalak Anna**, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 108(a) oraz art. 109(c)
5. **Jakubowski Olgierd**, *Przestępczość przeciwko zabytkom – charakterystyka problemu* (w:) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasińska, Warszawa 2021, s. 179
6. **Kaczmarek Janusz, Zeidler Kamil**, *Karnoprawna ochrona zabytków*, „Prokuratura i Prawo" 2004/2, s. 75
7. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dobrami kultury*, 13.12.2022 r., online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0800 (dostęp: 10.05.2025 r.)
8. **Kulik Marek** (w:) *Komentarz do przepisów karnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Sopot 2010, art. 109(a)
9. **Kurzępa Bolesław**, *Wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dóbr kultury z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" 2021/11, s. 56
10. **Lubiak Edyta**, *Poszukiwacze skarbów z Miastka z wyższymi wyrokami*, „Polskie Radio Koszalin" (prk24.pl), 18.06.2019 r., online: https://prk24.pl/43066024/poszukiwacze-skarbow-z-miastka-z-wyzszymi-wyrokami (dostęp: 10.05.2025 r.)
11. *Market of works of art and antiques in 2024*, Główny Urząd Statystyczny, 8.05.2025 r., https://stat.gov.pl/en/topics/culture-tourism-sport/culture/market-of-works-of-art-and-antiques-in-2024,10,9.html (dostęp: 10.05.2025 r.)
12. *Miasteccy poszukiwacze skarbów skazani na grzywny, paser dostał wyższą karę*, „Głos Pomorza" (gp24.pl), 15.11.2018 r., online: https://plus.gp24.pl/miasteccy-poszukiwacze-skarbow-skazani-na-grzywny-paser-dostal-wyzsza-kare/ar/13667830 (dostęp: 10.05.2025 r.)
13. *OSCE concludes eighth regional workshop on combating illicit trafficking in cultural property*, Organization for Security and Co-operation in Europe, 28.03.2025 r., online: https://www.osce.org/secretariat/588358 (dostęp: 10.05.2025 r.)
14. **Rudnicki Marcin**, *Przed sąd za łyżkę i drut. O nowych karach dla detektorystów*, rozm. przepr. C. Łasiczka, „OFF Czarek", Radio TOK FM, 12.01.2018, online: https://audycje.tokfm.pl/podcast/55148 (dostęp: 10.05.2025 r.)
15. **Trzciński Maciej**, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prokuratura i Prawo" 2011/6, s. 36
16. *Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wątpliwości dotyczących niektórych regulacji zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, 30.01.2018 r., online: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Kultury%20i%20Dziedzictwa%20Narodowego%20w%20sprawie%20w%C4%85tpliwo%C5%9Bci%20dotycz%C4%85cych%20niekt%C3%B3rych%20

regulacji%20zawartych%20w%20ustawie%20o%20ochronie%20zabytk%C3%B3w%20i%20opiece%20nad%20zabytkami%2030.01.18.pdf (dostęp: 10.05.2025 r.)

17. *Zwalczanie nielegalnego handlu dobrami kultury*, Culture and Creativity, 13.01.2023 r., online: https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/protection-against-illicit-trafficking (dostęp: 10.05.2025 r.)

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.8

Pojęcia kluczowe: *publiczny mecenat kultury, państwowa działalność gospodarcza, skarga konstytucyjna, nadzór administracyjny, kontrola Najwyższej Izby Kontroli*

Karol Pawłowski

Instytucje kultury jako publiczny podmiot gospodarczy

Abstrakt

Instytucje kultury wpisują się w polski porządek konstytucyjny. Ich działalność gospodarcza jest jednak mocno ograniczona. Ważnym obostrzeniem jest brak możności wniesienia skargi konstytucyjnej. Działalność instytucji była przedmiotem wielu zarzutów Najwyższej Izby Kontroli. Wśród nich należy wymienić braki w nadzorze oraz niedostosowanie do prawa zamówień publicznych.

I. Wstęp[1]

Przedmiotem rozważań niniejszej pracy jest szeroko rozumiana państwowa działalność gospodarcza. Zgodnie z definicją podaną w *Słowniku Języka Polskiego PWN* państwo stanowi zorganizowaną politycznie społeczność[2]. Z kolei działalność gospodarcza, w myśl art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców[3] oznacza zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i zakresie. Celowość prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej, na przestrzeni dziejów, bywała często kwestionowana oraz stanowiła przedmiot sporów. Zjawisko to ma długą tradycję. Jej nowożytna geneza wiąże się z okresem monarchii absolutnych.

Pewne odniesienie do tego problemu oraz próbę jego rozwiązania odnaleźć można w art. 20 Konstytucji RP, który wprowadza zasadę społecznej gospodarki rynkowej jako obowiązującą w polskim systemie prawnym[4]. Filarami społecznej gospodarki rynkowej są własność prywatna, wolność gospodarcza oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Państwo ma prawo i zarazem obowiązek – w myśl ustawy zasadniczej – niwelowania pewnych słabości systemu wolnorynkowego także

1 Autor wykorzystał fragmenty swojej pracy magisterskiej pt. *Państwowa działalność gospodarcza*.

2 W. Doroszewski, *Słownik Języka Polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/sjp/panstwo-II;2497981.html.

3 Ustawa z dnia 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236), dalej: u.p.p.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

poprzez wykorzystywanie majątku publicznego dla celów dobra wspólnego[5]. Jednak zasadniczy ciężar prowadzenia działalności gospodarczej spoczywać ma na jednostkach korzystających z własności prywatnej. W praktyce wyłania się istotny dylemat współistnienia dwóch elementów gospodarki: prywatnego i państwowego.

Skoro to własność prywatna i inicjatywa jednostek są zasadą, a działalność państwa i własność publiczna wyjątkiem, należy się zastanowić nad zakresem występowania tegoż wyjątku w ramach społecznej gospodarki rynkowej. Ujmując rzecz ściślej, można zapytać się o warunki państwowej działalności gospodarczej oraz sens ewentualnej prywatyzacji publicznych podmiotów gospodarczych.

Inną kwestią, nad którą warto się pochylić, jest zasadnicze zróżnicowanie form prawno-ustrojowych prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo oraz dylemat doboru najwłaściwszych, a zarazem odpowiednich form do warunków społeczno-gospodarczych kraju. Najstarszą z nich jest przedsiębiorstwo państwowe. Obecnie największy ciężar tej działalności spoczywa na spółkach Skarbu Państwa. Są jednak również inne formy organizacyjnoprawne, np. agencje wykonawcze. Celem pracy jest omówienie specyficznej formy tego fenomenu prawnego, jaką są państwowe i samorządowe instytucje kultury, aby ukazać złożoność państwowej działalności gospodarczej.

Inną interesującą kwestią jest zbadanie nadzoru nad tak skonstruowanymi podmiotami. Z jednej strony winny one kierować się w swej działalności rachunkiem ekonomicznym. Z drugiej strony państwo, wyposażając je w majątek, musi zapewnić realizację interesu publicznego, ponieważ mienie publiczne winno służyć realizacji zadań publicznych (art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym)[6].

Fundamentalnym natomiast zadaniem jest zbadanie kwestii przysługiwania państwowym podmiotom gospodarczym wolności gospodarczej. Ponadto ustalenie, czy obowiązujące dotąd normy prawne, wyznaczające warunki do realizacji dla państwowej działalności gospodarczej, określają je w sposób adekwatny do potrzeb.

Problemy te dotyczą również państwowych i samorządowych instytucji kultury, które w zakresie statutowym mogą prowadzić działalność gospodarczą (art. 13 ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej)[7].

II. Ekonomiczne uwarunkowania państwowej działalności gospodarczej

Państwowa działalność gospodarcza swoją nowożytną genezą sięga doby funkcjonowania merkantylistycznego systemu centralnego sterowania prowadzonego

5 K. Zaradkiewicz, *Art. 20 (Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego)* (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, teza 149.

6 Ustawa z dnia 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 125), dalej: u.z.m.p.

7 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

w ramach monarchii absolutnych. Ostry sprzeciw wobec tego narodził koncepcję wolnego rynku działającego bez zbytniej kontroli państwa[8]. Na gruncie doktryn liberalnych wolny rynek to pewnego rodzaju gospodarcza struktura wymiany dóbr, pozostająca bez ingerencji państwa. Społeczeństwo zdefiniowano w tym aspekcie jako zbiór jednostek, a jego powstanie to efekt jednostkowych decyzji[9].

Adam Smith – twórca wolnorynkowej koncepcji i słynnej metafory „niewidzialnej ręki", kierującej życiem społeczno-gospodarczym, nie wyjaśnił całościowo mechanizmów gospodarczych, wskazując na ich złożoność[10]. Problemem okazała się kompleksowość samego życia, która uniemożliwiała skuteczne nałożenie na jednostkę wielu ograniczeń przez państwo[11].

Według A. Smitha ludzkie działanie motywowane zyskiem skutkuje racjonalnym podziałem zasobów, a w konsekwencji prowadzi do adekwatnego podziału dochodów. Zgodnie z tą doktryną popyt zawsze dostosowuje się do podaży w krótkim okresie[12]. W dłuższym natomiast czasie struktura produkcji staje się adekwatna do potrzeb konsumentów. Co więcej, gospodarka wolnorynkowa jest najlepszym sposobem na uwolnienie ludzi pracujących od nałożonych na nich obciążeń oraz przyczynkiem do wzrostu efektywności ich działań. Źródłem zamożności staje się więc produkcja dóbr i usług[13].

W myśl doktryny A. Smitha dopuszczalne są jednak pewne regulacje w gospodarce[14]. Muszą one być jednak wprowadzane na zasadzie równości (podmioty pozostające w sytuacji podobnej powinny być traktowane jednakowo). Powinny też chronić ludzi pracujących przed różnymi grupami interesu, które chcą żyć z cudzej pracy. Szczególnie narażeni są ubodzy i konsumenci[15]. Należy wprowadzić taki system, w którym to właśnie oni znajdą się w centrum zainteresowania organizacji państwowej. Państwo w doktrynie A. Smitha powinno też realizować usługi publiczne, a więc takie, których podjęcie dla jednostki jest nieopłacalne, ale dla ogółu konieczne[16].

Wzrost roli państw w gospodarce oraz wzmagające się antagonizmy międzynarodowe doprowadziły do wybuchu I wojny światowej. Po jej zakończeniu wyłonił się nowy ład międzynarodowy z wiodącą rolą Stanów Zjednoczonych Ameryki.

8 R. Legutko, *Spory o kapitalizm*, Kraków 1994, s. 9.

9 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności Adama Smitha* (w:) *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od Catto`s Letters do klasyków anarchizmu*, red. O. Górecki, Łódź 2020, s. 91.

10 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 89.

11 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 94.

12 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 89.

13 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 16.

14 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 96.

15 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 94.

16 W. Piątkowski, *Ekonomia polityczna Adama Smitha*, Łódź 2013, s. 86.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Tam przeniosło się też centrum światowej gospodarki[17]. Po krótkotrwałym spadku koniunktury nastąpił okres dynamicznego wzrostu gospodarczego. Inwestorzy masowo przenosili swoje inwestycje z giełd europejskich na giełdę nowojorską. Jednak w roku 1928 produkcja zaczęła spadać, choć kurs akcji pozostawał wciąż na wysokim poziomie. Wiele akcji było bowiem nabywanych na kredyt bądź też w celach spekulacyjnych. W 1929 r. doprowadziło to do wybuchu wielkiego kryzysu gospodarczego. Banki zaczęły żądać spłaty pożyczek, a inwestorzy dokonywali masowej sprzedaży akcji po coraz niższych cenach. Wszystko to doprowadziło do spadku produkcji, masowego wzrostu bezrobocia oraz załamania handlu międzynarodowego[18]. Państwa jednostronnie wprowadzały ograniczenia wymiany formy wsparcia dla własnych producentów. W tych warunkach urząd prezydenta w Stanach Zjednoczonych objął F. D. Roosevelt. Nowy prezydent wprowadził śmiały program reform (tzw. Nowy Ład) i poddał ścisłej kontroli rządu sektor bankowy i ubezpieczeniowy[19]. Wprowadzono państwowe magazynowanie żywności i dotacje dla producentów rolnych.

Podwaliny teoretyczne pod XX-wieczny interwencjonizm położył J. M. Keynes w pracy *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza.* Jego główną tezą była strukturalna niezdolność kapitalizmu do pełnego zatrudnienia[20]. Propozycją angielskiego ekonomisty była nowa ekonomia oparta na aktywnym udziale państwa, w której zanegował pogląd klasyków głoszący niemożność wystąpienia bezrobocia przymusowego[21]. Co więcej, była to dla niego naturalna dysfunkcja systemu wolnorynkowego.

We współczesnej polityce gospodarczej wykorzystuje się teorie zarówno z nurtu leseferystycznego, jak i interwencjonistycznego. Uzasadnieniem potrzeby interwencji państwa stało się istnienie tzw. zawodności rynku[22].

Negatywne doświadczenie wielkiego kryzysu, które ukazało cykliczność i niestabilność gospodarki wolnorynkowej, było jednym z głównych argumentów na rzecz potrzeby interwencjonizmu państwowego. Po okresach wzrostu gospodarczego następował czas dekoniunktury. Wówczas to wiele osób utraciło oszczędności całego życia, a niektórzy z nich popadli w całkowitą nędzę. Gospodarstwa rolne były przejmowane za długi przez banki. Wskazuje się także, że gospodarka wolnorynkowa produkuje za mało dóbr społecznie oczekiwanych takich jak dzieła sztuki czy badania nad przyczynami niektórych chorób[23].

17 R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Atlanta 1995, s. 383.

18 R. Cameron, *Historia gospodarcza…*, s. 384.

19 J. Skodlarski, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012, s. 266.

20 I. Błudnik, *Keynes i postkeynesizm* (w:) M. Ratajczak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, Poznań 2005, s. 27.

21 I. Błudnik, *Keynes i postkeynesizm…*, s. 31.

22 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 7–8.

23 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 90.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Obecnie nawet najbardziej efektywni przedsiębiorcy dla swojego działania potrzebują siły państwa, które wymusza m.in. dotrzymywanie umów oraz poszanowanie prawa własności[24]. Bez respektowania tych wartości podmioty gospodarcze nie miałyby nawet motywacji do działania.

Innym argumentem za dopuszczeniem interwencji państwa w gospodarce jest niedoskonałość konkurencji. Aby rywalizacja między przedsiębiorcami była korzystna dla konsumentów, żaden z producentów nie powinien dysponować dominującym wpływem na cenę. Gdy ten warunek nie jest dochowany, dochodzi do monopolu (cała podaż produktów pochodzi od jednego producenta) lub oligopolu (rynek jest zdominowany przez kilku przedsiębiorców)[25]. W takich sytuacjach społecznie oczekiwana jest polityka antymonopolowa państwa, ponieważ ceny są na zbyt wysokim poziomie lub jakość dóbr spada. Istnieją także tzw. dobra publiczne, a prywatni przedsiębiorcy nie zawsze są zainteresowani ich realizacją i dostarczaniem lub robią to w niewystarczającej ilości[26].

Wymienić należy również problem tzw. efektów zewnętrznych. Są to sytuacje, w których działanie stron danej wymiany wpływa na dobra osób trzecich. Fabryka produkująca dobra gospodarcze może jednocześnie zanieczyszczać środowisko. Wobec braku funkcjonowania przymusu państwowego, taki zakład może nie wypłacić odszkodowania poszkodowanym[27].

Prywatna przedsiębiorczość bywa też zawodna w przypadku rynku niekompletnego, gdzie cena dobra jest wyższa niż koszt jego wytworzenia, a mimo to przedsiębiorcy nie są taką działalnością zainteresowani. Przykładem są tu ubezpieczenia[28]. Wytłumaczeniem dla tych mechanizmów jest m.in. asymetria informacji o produkcie pomiędzy konsumentem a producentem[29]. Ubezpieczony wie o wiele więcej niż ubezpieczający odnośnie ryzyka takich transakcji. Ubezpieczającemu trudno oszacować koszt, jaki wyniknie z określonego zdarzenia losowego i, co za tym idzie, racjonalnie podać cenę. Problem z informacją może mieć także konsument. Przykładem są tu produkty o niebezpiecznym dla zdrowia charakterze, gdzie państwo musi zmuszać producentów do zaopatrywania konsumentów w instrukcję ich obsługi, aby zapobiec nieszczęśliwym wypadkom[30].

24 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 91.

25 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 92.

26 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 94.

27 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 95.

28 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 96.

29 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 97.

30 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 100.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Twierdzi się także, że argumentem na rzecz interwencji państwa są nierówności społeczne. Gospodarka wolnorynkowa może prowadzić do dużego rozwarstwienia społecznego, gdzie w sąsiedztwie zamożnych osiedli mogą egzystować dzielnice nędzy[31].

Państwa interweniują w gospodarkę, przeważnie dokonując regulacji prawnych[32]. Gdy jednak kwestia dotyczy bezpieczeństwa narodowego lub zasobów strategicznych, państwo sięga również po politykę podatkową, a nawet przejmuje własność należącą do niektórych podmiotów gospodarczych. Chodzi tu zwłaszcza o podmioty realizujące cele pozafinansowe, przykładowo ochronę przed bezrobociem lub usługi powszechnie potrzebne. Innymi celami mogą być przeprowadzenie industrializacji lub budowa infrastruktury technicznej[33]. Państwo uzasadnia tak daleko posuniętą ingerencję zawodnością mechanizmu rynkowego[34]. Ponadto faktem jest, iż wydatki związane z budową i utrzymaniem arterii komunikacyjnych lub infrastruktury energetycznej są tak wysokie, iż tylko państwo jest w stanie je ponieść i zapewnić obywatelom efektywny i równy dostęp[35].

Historia pokazała, jak przedsiębiorstwa państwowe stały się elementem polityki stabilizacji koniunktury[36]. I tak w okresie wielkiego kryzysu w USA państwo przejęło na własność wiele bankrutujących przedsiębiorstw, natomiast w krajach zacofanych gospodarczo podmioty państwowe pełniły rolę ośrodków innowacji (z uwagi na brak kapitału oraz pośredników finansowych, koniecznych do wszczęcia procesu przemian gospodarczych)[37]. Przedsiębiorstwa państwowe są też ważnym czynnikiem obronności kraju, gdy produkują uzbrojenie na użytek wojska lub zapewniają jego aprowizację[38]. W przypadku niedostatku surowców naturalnych, wydobyciem ich zajmują się podmioty państwowe, aby zapobiec przejęciu tych dóbr przez wrogie państwa[39].

Współcześnie nową rolą sektora państwowego jest krzewienie idei społecznej odpowiedzialności biznesu i promowanie nowoczesnych technologii[40]. Innym argumentem na rzecz państwowej działalności gospodarczej jest istnienie monopoli naturalnych. Są to sytuacje, gdy jedno przedsiębiorstwo jest w stanie wyprodukować dobro w sposób tańszy i efektywniejszy niż jej kilku konkurentów[41]. Monopolowi

31 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 103.

32 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel przedsiębiorstw. Polityka, gospodarka, dziedzictwo historyczne*, Poznań 2022, s. 62.

33 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 64.

34 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 65.

35 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 66.

36 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 68.

37 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 73.

38 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 76.

39 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 80.

40 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 81–82.

41 D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017, s. 28.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

naturalnemu najczęściej towarzyszy spadek kosztów wytwarzania dobra wraz ze wzrostem jego produkcji. Przykładem monopoli naturalnych są sektory sieciowe, jak np. energetyka czy gazociągi. W tych sytuacjach zapewnieniem dobra po przystępnych cenach często zajmuje się państwo. Przedsiębiorstwa państwowe są również elementem polityki antykryzysowej[42]. Pomagają państwu przy przejmowaniu bankrutujących przedsiębiorstw prywatnych oraz stabilizują zatrudnienie. Przedsiębiorstwa publiczne ponadto wspierają regiony słabo rozwinięte gospodarczo, jak i cały kraj przy wychodzeniu ze zniszczeń wojennych lub katastrof naturalnych.

Tak rozpoznawana państwowa działalność gospodarcza nie zawsze jest zyskowna, ponieważ jest nastawiona bardziej na cele społeczne niż na zysk[43]. Często podmioty te nie mogą zbankrutować, co skłania do ryzykownych inwestycji. Na niższą produktywność może również wpłynąć działanie w ramach osłabionej konkurencji oraz finansowanie jej z budżetu państwa. Pracownikom brak w takiej sytuacji bodźców do wzmożonej produktywności[44].

Argumentem na rzecz efektywności przedsiębiorstw publicznych pozostaje ich wysoki wpływ na dobrobyt społeczny, co jednak jest trudne do zmierzenia[45]. Warto jednak zauważyć, że inwestycje takich podmiotów są często długookresowe i lokowane są w przemysłach schyłkowych (np. przemysł węglowy).

Dla skutecznego działania przedsiębiorstw państwowych istotny jest ład korporacyjny, który je otacza, oraz jakość instytucji państwowych pełniących rolę regulacyjną[46]. Przez ład korporacyjny należy rozumieć zestaw mechanizmów służących zwiększeniu efektywności podmiotu gospodarczego i ograniczeniu ryzyka wynikającego z jego działań[47]. Innym ważnym elementem jest jakość kadry menadżerskiej[48]. Ta jednak może być dużym problemem ze względu na konkurencję podmiotów prywatnych, które są w stanie zaoferować lepsze wynagrodzenie cenionym fachowcom.

42 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 68.

43 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora*…, s. 235.

44 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora*…, s. 236.

45 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 80.

46 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*..., s. 125.

47 M. Aluchna, I. Koładkiewicz, *Dobre praktyki ładu korporacyjnego. Perspektywa rady nadzorczej,* „Organizacja i Kierowanie" 2018/3, s. 12–13.

48 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 127.

III. Prawne uwarunkowania państwowej działalności gospodarczej w kontekście instytucji kultury

Artykuł 20 Konstytucji RP wprowadza społeczną gospodarkę rynkową jako ustrój gospodarczy RP. Przez „ustrój gospodarczy" należy rozumieć zespół norm, który określa ochronę własności, zakres podmiotowy prowadzenia działalności gospodarczej, zasady prowadzenia działalności gospodarczej oraz zakres ingerencji państwa w wytwarzanie dóbr[49]. Przez samą „społeczną gospodarkę rynkową" należy rozumieć system gospodarczy oparty na wolnej konkurencji przy stabilizującej roli państwa[50]. Stabilizacja taka może nastąpić przykładowo poprzez ochronę konkurencji, gwarancje minimum socjalnego lub partycypację pracowników w zarządzaniu zakładami pracy. Ingerencja państwa, która prowadzi do ograniczenia wolności gospodarczej, jest jednak dozwolona wyłącznie wtedy, gdy jednostkowa działalność gospodarcza nie dostarcza pożądanych społecznie dóbr[51]. Powyższe postulaty w Konstytucji RP sformułowane zostały w postaci zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), gwarancji praw pracowniczych (art. 12 i art. 59) oraz zasady polityki pełnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5)[52]. Z samego konstytucyjnego proklamowania społecznej gospodarki rynkowej jako ustroju gospodarczego dla prawodawcy wynikają nakaz unikania nadmiernej regulacji gospodarki oraz wyjątkowy charakter interwencji w procesy gospodarcze[53]. Art. 20 Konstytucji jako jeden z filarów ustroju gospodarczego RP wskazuje wolność gospodarczą. Wynika z tego, że wolność gospodarcza jest konstytucyjną zasadą prawa[54]. Przez konstytucyjną zasadę należy rozumieć normę szczególnie istotną dla danej problematyki prawnej. Pierwszą z konsekwencji uznania wolności gospodarczej za podstawę ustroju jest przyjęcie, że produkcja dóbr zależy zasadniczo od inicjatywy podmiotów prawa prywatnego[55]. To właśnie od woli osób fizycznych oraz prywatnych jednostek organizacyjnych zależą podjęcie, prowadzenie oraz zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika z tego, że wolna działalność powinna być zasadą, a uzależnienie gospodarowania od wydawania decyzji administracyjnych wyjątkiem[56]. System prawny nie stwarza wolności, ale wyznacza jej granice, ponieważ wolność człowieka wywodzi się z ludzkiej godności, która ma charakter pozaprawny. Wyznaczanie zaś granic wolności gospodarczej winno polegać na wskazaniu

49 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 60.

50 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 71.

51 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 73.

52 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 74.

53 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 77.

54 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 85.

55 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 233.

56 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 234.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

podmiotów dysponujących nią, podmiotów uprawnionych do ingerowania w nią, a także sytuacji, w których ta ingerencja jest usprawiedliwiona[57]. Innym aspektem wolności jest obowiązek jej ochrony. Polega on na podejmowaniu działań ułatwiających jednostkom prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie również z zasadą urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej to na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia jednostkom możliwości uczestnictwa w wymianie rynkowej, gdy ze względu na wrodzoną dysfunkcję jest to dla nich niemożliwe w sposób samodzielny. Jednak wsparcie materialne musi mieć charakter wyjątkowy oraz uwzględniać możliwości budżetu państwa.

Ważnym aspektem zasady wolności gospodarczej jest nakaz skierowany do ustawodawcy w postaci rozstrzygania kwestii spornych na rzecz wolności gospodarczej. Środki prawne służące zaś wyjątkowemu ingerowaniu przez państwo powinny być interpretowane ścieśniająco. Tytułem przykładu można wskazać zmniejszanie obowiązków koncesyjnych oraz zawężanie dziedzin, w których wymagane jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na rzecz poszerzenia działalności wolnej. Wykluczyć też należy przyznawanie publicznym podmiotom gospodarczym przewagi rynkowej. Przejawem wolności gospodarczej jest również wybór formy organizacyjnej, którą ustawa może narzucić tylko w wyjątkowych przypadkach[58]. Dla korzystania z omawianej wolności istotne są także stabilne ustawodawstwo oraz system ochrony konkurencji. Przejawem wolności gospodarczej na gruncie prawa cywilnego jest natomiast swoboda kontraktowa[59]. To bowiem do podmiotów prywatnych muszą należeć ustalanie cen produktów oraz decyzja o zawarciu umowy[60].

Wolność gospodarcza jest również wolnością prawnie chronioną (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Podstawowym skutkiem tego faktu jest konieczność ochrony jednostki przed państwem, jako najsilniejszym, potencjalnym ingerentem w zakres jej sytuacji prawnej[61]. Wejście w sferę chronioną prawnie może przybrać różnorodny charakter. Przykładowo można tu wymienić zaniechanie wydania określonego aktu administracyjnego, zaniechanie uchwalenia ograniczającej wolność ustawy czy wydanie określonego wyroku sądowego[62]. Do naruszeń wolności nie należą natomiast czynności ją kształtujące, a więc tworzące przesłanki do jej skutecznej realizacji[63]. Tytułem przykładu można tu wymienić instytucjonalizację w Kodeksie cywilnym zasady swobody umów, system rejestracji przedsiębiorców czy obowiązki przedsiębiorców wobec

57 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 235.

58 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 248.

59 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 253.

60 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 255.

61 M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe,* Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 57.

62 M. Szydło, *Wolność działalności…*, s. 78.

63 M. Szydło, *Wolność działalności…*, s. 84.

statystyk publicznych[64]. Tak rozumiana wolność podlega ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP).

Wymieniona norma zapewnia podmiotowi, którego wolność naruszono, prawo do przywrócenia stanu poprzedzającego naruszenie. Adresatem tej normy są również podmioty prywatne[65]. Nie są jednak naruszeniem wolności formy jej realizacji stosowane w uczciwej walce o przewagę rynkową[66]. Naruszeniem mogą być natomiast czyny nieuczciwej konkurencji.

Pewnym aspektem wolności gospodarczej jest prawo jego ograniczenia przez ustawodawcę. Konstytucyjne klauzule ku temu są zawarte w art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Określają one, w jakich sytuacjach dane ograniczenie może być legalnie wprowadzone. O ile pierwszy z przepisów odnosi się bezpośrednio do omawianej wartości konstytucyjnej, o tyle drugi ma do niej jedynie częściowe zastosowanie jako *lex generalis*[67]. Narzuca to perspektywę interpretacyjną, zgodnie z którą część przesłanek art. 31 ust. 3 jest wyłączona na mocy art. 22 jako *lex specialis*[68]. Wynika z tego, że wolność gospodarcza może być ograniczana, gdy łącznie:

- ograniczenie jest wprowadzone w drodze ustawy;
- istnieje ważny interes publiczny usprawiedliwiający ograniczenie;
- ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym;
- ograniczenie nie narusza istoty wolności gospodarczej.

Przechodząc do omówienia przesłanki formalnej ograniczenia wolności gospodarczej (drogi ustawowej), należy zauważyć, że podstawowym, choć nie jedynym, przykładem aktu normatywnego, który umożliwia takie ograniczenie, jest ustawa. Tak więc musi to być akt, w odpowiedni sposób uchwalony, ogłoszony i promulgowany[69]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akt taki może zawierać wyłącznie normy generalno-abstrakcyjne[70]. Wymóg ten wiąże się ze szczególną ochroną prawną konstytucyjnych praw i wolności[71]. Jeżeli dane rozstrzygnięcie organu władzy publicznej ma swoją podstawę w normach generalno-abstrakcyjnych, jednostka w ułatwiony sposób może porównać swoją sytuację prawną z tą przewidzianą w normie ustawowej. Upraszcza to ewentualną ochronę przed sądem powszechnym, administracyjnym lub umożliwia wniesienie skargi konstytucyjnej (dzięki szeregowi uprawnień proceduralnych jednostki).

64 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 85.

65 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 59.

66 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 60.

67 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 95.

68 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 97.

69 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 114.

70 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.11.1994 r. (K 6/94), OTK 1994/2, poz. 39.

71 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 115.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Ograniczenie wolności gospodarczej może też nastąpić na podstawie ratyfikowanej za uprzednią zgodą ustawową umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Norma ta wskazuje, iż umowa międzynarodowa, regulująca prawa i wolności konstytucyjne, wymaga uprzedniej zgody udzielonej w ustawie. Interpretację tę wzmacnia brzmienie art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, które mówi, że ratyfikacja albo wypowiedzenie umowy międzynarodowej z zakresu materii ustawowej wymagają uprzedniej zgody udzielonej w ustawie[72]. Wyrażając zaś zgodę na taką ratyfikację, Parlament RP powinien zbadać, czy dane ograniczenie spełnia pozostałe przesłanki warunkujące ograniczenie wolności gospodarczej[73]. Wynika to z roli Konstytucji RP jako najwyższego źródła prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Innym argumentem za koniecznością uzgadniania ograniczeń wolności gospodarczej z umowy międzynarodowej z jej materialnymi przesłankami jest art. 188 pkt 1 Konstytucji RP[74]. Stanowi on, że umowy międzynarodowe są badane przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności m.in. z Konstytucją RP. Innym źródłem ograniczeń wolności gospodarczej mogą być akty prawa stanowione przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita jest członkiem, gdy akty te są stosowane bezpośrednio na terytorium polskim[75]. Wymienić tu należy w szczególności akty prawne Unii Europejskiej, jak rozporządzenia oraz decyzje (art. 288 TFUE)[76]. Podobnie jak w przypadku umów międzynarodowych, dla ograniczeń wynikających z prawa unijnego konieczne jest spełnienie materialnych przesłanek ograniczenia wolności gospodarczej[77]. Wynika to z nadrzędnego względem prawa unijnego charakteru Konstytucji RP[78]. W ramach przesłanki „w drodze ustawy" uwzględnić należy także rozporządzenia wykonawcze[79]. Rozporządzenie takie musi ograniczać się jednak do materii drugorzędnych względem kwestii określanych ustawowo. Powinny to być również kwestie techniczne i podlegające częstym modyfikacjom, gdyż rozporządzenie oznacza większą fachowość organu wydającego, niż ma to miejsce w przypadku ustaw. Rozporządzenie może być też wydane szybciej, a co za tym idzie – bardziej adekwatnie do danej sytuacji.

Jednak ustawa musi ostatecznie wskazywać: jakim obostrzeniom podmioty gospodarcze muszą się podporządkować i jakie zachowanie podlega ograniczeniu. Winna postanowić, w jaki sposób będzie konkretyzowany obowiązek, wynikający z ograniczenia wolności, jakie podmioty będą do tego zobowiązane, a także wartości,

72 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 118.

73 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 119.

74 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 120.

75 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 122.

76 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2016/C 202/01).

77 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 124.

78 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.05.2005 r. (K 18/04), OTK-A 2005/5, poz. 49.

79 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 127.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

dla których będzie wprowadzone ograniczenie[80]. Również ustawa musi przesądzać, w jaki sposób podmioty ograniczane w swoim prawie będą mogły bronić swoich interesów w zakresie wprowadzanej ingerencji państwa[81]. W grę może tu wchodzić możliwość domagania się zwolnień lub ulg. Przykładowo Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzone rozporządzenie Ministra Finansów, które określało wysokości marż urzędowych na import leków, było niekonstytucyjne, gdyż zawierało podstawowe normy dla tego ograniczenia działalności gospodarczej[82]. Trybunał zwrócił również szczególną uwagę na przepisy wprowadzające sankcje karne lub administracyjne za nieprzestrzeganie obostrzeń dla działalności gospodarczej[83]. Zgodnie z tym orzeczeniem podstawowe elementy unormowania w postaci sankcji oraz czynu zagrożonego sankcją powinny znajdować się w ustawie.

Kolejną z przesłanek warunkujących ograniczenie wolności gospodarczej stanowi ważny interes publiczny. Jest to klauzula generalna, a więc norma otwierająca na system pozaprawnych wartości oraz niedookreślona[84]. „Interes publiczny" powinno się interpretować w powiązaniu z dobrem wspólnym, a zarazem interesem indywidualnym[85]. Z jednej bowiem strony interes ten wyraża się w dbałości o wspólne wartości, a z drugiej nie może on abstrahować od zgeneralizowanych potrzeb jednostek. Ograniczenie wolności gospodarczej wymaga również spełnienia przesłanki proporcjonalności. Oznacza to celowość ograniczenia, konieczność dla ochrony wartości, dla której ograniczenie wprowadzono, oraz proporcjonalność do obowiązków, jakie nakłada się na beneficjentów wolności[86].

Jeżeli zaś chodzi o zakaz naruszenia istoty wolności poprzez jej ograniczenia, należy rozpocząć od konstatacji, że istotą wolności gospodarczej jest prawo do wykonywania działalności gospodarczej, zaniechania tej działalności oraz do materialnych świadczeń od państwa, umożliwiających podjęcie działalności gospodarczej[87].

Jako filar społecznej gospodarki rynkowej Konstytucja RP wymienia również własność prywatną (art. 20 Konstytucji RP). Własność ta jest chroniona na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że własność jest chroniona bez względu na podmiot nią dysponujący[88]. Art. 218 Konstytucji RP określa kwestię własności Skarbu Państwa jako materię ustawową. Umieszczenie postanowień o własności w różnych miejscach ustawy zasadniczej – od rozdziału „Rzeczpospolita",

80 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 145.

81 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 146.

82 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.04.2001 r. (U 7/00), OTK 2001/3, poz. 56.

83 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.03.1994 r. (U 7/93), OTK ZU 1994/1, poz. 5.

84 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 166.

85 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 173–174.

86 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9.06.1998 r. (K 28/97), OTK 1998/4, poz. 50.

87 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 266–267.

88 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.04.2000 r. (K 8/98), OTK 2000/3, poz. 87.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

przez rozdział o prawach i wolnościach, po rozdział „Finanse publiczne" – wskazuje na zróżnicowany charakter podmiotów, do których zaadresowana jest zasada ochrony własności[89]. Zobowiązanymi do jej nienaruszania, obok podmiotów władzy publicznej, są też osoby prywatne. Po wtóre, oparcie gospodarki na własności prywatnej wskazuje na wolę ustrojodawcy uczynienia z własności publicznej jedynie wyjątku potrzebnego do sprawowania podstawowych funkcji państwa[90].

Szczególnym zagadnieniem w ramach ustroju gospodarczego jest sytuacja prawna państwowych podmiotów gospodarczych. Uczestniczą one w obrocie gospodarczym, ale z drugiej strony ich państwowy charakter determinuje charakter tego uczestnictwa. Powstaje więc wątpliwość, czy dysponują one możliwością powołania się na wolność gospodarczą, z czego wynika ewentualne prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej. Już sam charakter skargi konstytucyjnej jako środek do ochrony wolności i praw jednostki, która wywodzi się przecież z godności ludzkiej, czyni takie założenie wątpliwym[91]. Uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej poza osobami fizycznymi przysługuje również prywatnym jednostkom organizacyjnym. Na przyznanie prywatnym jednostkom organizacyjnym legitymacji skargowej przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazują ich pochodzenie od osób fizycznych, standard prawnomiędzynarodowy oraz rozszerzająca wykładnia praw i wolności człowieka oraz skargi konstytucyjnej jako środka do ich realizacji.

Legitymacją do wniesienia skargi konstytucyjnej nie dysponują natomiast podmioty władzy publicznej. Brak im bowiem godności, a ich zadaniem jest ochrona praw i wolności. Nie można zaś utożsamiać nosiciela praw z ich gwarantem. Przyznanie zdolności skargowej przed Trybunałem Konstytucyjnym podmiotom władzy publicznej mogłoby też prowadzić do przerodzenia się skargi konstytucyjnej w środek do rozstrzygania sporów między takimi organami[92]. Początkowo Trybunał Konstytucyjny stosował tę argumentację również do publicznych podmiotów gospodarczych[93]. Przy uznaniu danej jednostki organizacyjnej za publiczny podmiot gospodarczy Trybunał opierał się na kryteriach ustrojowym, majątkowym i funkcjonalnym. Pierwszy z nich wiąże się z formą prawną danego podmiotu (np. agencja wykonawcza lub przedsiębiorstwo państwowe); kryterium majątkowe mówi o udziale w majątku danego podmiotu majątku publicznego; kryterium funkcjonalne to zaś „decydujący wpływ" organu władzy publicznej na dany podmiot, który wyraża się m.in. w większościowym udziale w liczbie głosów danego przedsiębiorcy, możliwości powoływania

89 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 94.

90 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 99.

91 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo" 2014/11(825), s. 21.

92 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.12.2002 r. (Ts 116/02), OTK-B 2003/2, poz. 104.

93 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.12.2007 r. (SK 67/05), OTK-A 2007/11, poz. 168.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

lub odwoływania członków zarządu przedsiębiorcy lub zdolności do decydowania o kierunkach działania danego podmiotu w inny sposób (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców)[94].

Podejście to było krytykowane za nieostrość kryterium funkcjonalnego, brak jego konstytucyjnej genezy oraz zakaz dyskryminacji podmiotów publicznych[95]. Inne zarzuty wiązały się z mniej restrykcyjnym podejściem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz niektórych europejskich sądów konstytucyjnych[96]. W ich linii orzeczniczej należało bowiem badać od przypadku do przypadku, czy publiczny podmiot gospodarczy jest nosicielem wolności, będącej przedmiotem naruszenia. Mogło to w konsekwencji prowadzić do osłabienia szans konkurencyjnych polskich publicznych podmiotów gospodarczych wobec ich europejskich odpowiedników, a zarazem zaburzyć pewność prawa. Do części z tych argumentów przychylił się Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu Ts 13/12[97]. Trybunał zauważył, że o ile organy władzy publicznej nie mogą wnosić skargi konstytucyjnej, o tyle publiczne podmioty gospodarcze znajdują się w innej sytuacji.

Publiczne podmioty gospodarcze nie zawsze bowiem są nosicielami władzy publicznej. Znajdują się czasem w sytuacji podmiotów tej władzy podporządkowanej, wchodząc w stosunki cywilnoprawne oraz działając w formach prawa cywilnego (jako spółki handlowe). Ich sytuacja prawna jest często taka sama jak osób fizycznych i ich zrzeszeń. Szczególnie podmioty mieszane, a więc złożone z kapitału prywatnego i publicznego, nie poddają się dychotomicznemu podziałowi na sferę publicznoprawną i prywatnoprawną. Szereg wątpliwości rodzi mieszanie się kryterium funkcjonalnego z materialnym, gdy wpływ na przedsiębiorcę jest pochodną udziału majątku publicznego w majątku przedsiębiorcy. Ciężko również określić moment, w którym należy określić „decydujący wpływ", gdy ten jest powiązany z udziałem w kapitale danego podmiotu. Ten bowiem może podlegać dynamicznym zmianom. Wszystko to rodzi obawę arbitralnego rozstrzygnięcia co do legitymacji skargowej danego podmiotu.

Trybunał zdecydował więc, że legitymację skargową przedsiębiorcy należy badać w każdym przypadku indywidualnie. Podstawę końcowego rozstrzygnięcia powinno stanowić prawo lub wolność, które zostały naruszone. Istnieją bowiem wartości, których beneficjentami mogą być również podmioty zbiorowe (np. prawo do sądu). Bezspornym faktem pozostaje, że publicznym podmiotom gospodarczym nie przysługuje skarga konstytucyjna w zakresie, w którym dysponują one prawem do

94 Ustawa z dnia 22.09.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 2006 r. nr 191 poz. 1411).

95 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa*..., s. 23.

96 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa*..., s. 24.

97 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.12.2013 r. (Ts 13/12), OTK-supl. 2014/2, poz. 833.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

władczego określania sytuacji prawnej jednostek. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku kwestionowania przepisów, które regulują ich sytuację w sposób swoisty, jak choćby przepisy o nadzorze.

Podczas gdy wolność gospodarcza zasadniczo nie przysługuje publicznym podmiotom gospodarczym, należy szukać ich legitymacji w innych przepisach. Jest nim zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz art. 216 ust. 3 Konstytucji RP. To właśnie prawo pozytywne musi dawać podstawę dla tworzenia oraz działania podmiotu realizującego państwową działalność gospodarczą.

Ponadto jeżeli państwo może ustanawiać monopol, może też prowadzić działalność na konkurencyjnych względem podmiotów prywatnych warunkach. Państwowa działalność gospodarcza musi też być uzasadniona realizacją konstytucyjnych wartości (np. zrównoważonego rozwoju)[98]. Co więcej, podmioty państwowe nie mogą być w żaden sposób uprzywilejowane, bo to naruszałoby zasadę wolnej konkurencji. Po trzecie, jeżeli państwo wchodzi ze swoimi gospodarczymi agendami w kooperację, musi tego dokonać w sposób analogiczny do współpracy z podmiotami prywatnymi. Nie oznacza to jednak braku swobody państwa w określaniu formy organizacyjnej swoich agend. Te bowiem mogą działać zarówno w formie spółek handlowych, jak i m.in. agencji czy przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie te gwarancje mają zapewniać odpowiedni nadzór nad działalnością takich podmiotów, a co za tym idzie – racjonalne gospodarowanie majątkiem publicznym.

Osobnym problemem jest kwestia stosunku Konstytucji do prywatyzacji publicznych podmiotów gospodarczych. Samą prywatyzację majątkową rozumie się zasadniczo jako zbycie udziałów w przedsiębiorstwie publicznym przez podmiot władzy państwowej lub inne przedsiębiorstwo[99]. Własność prywatna jest filarem społecznej gospodarki rynkowej. Własność publiczna powinna więc być wyjątkowym rozwiązaniem. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja nakazuje prywatyzację[100]. Decyzja o prywatyzacji należy bowiem do sfery decyzyjnej ustawodawcy.

Instytucje kultury również realizują istotne dla społeczeństwa zadania oparte na Konstytucji RP. Są nimi upowszechnianie i równy dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8–9 ust. 1 u.o.p.d.k.[101]). Instytucje kultury są tworzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego (art. 8–9 ust. 1 u.o.p.d.k.). Podmiot tworzący instytucję kultury (organizator) zapewnia jej odpowiednie środki do prowadzenia działalności (art. 12 u.o.p.d.k.). W przypadku samorządowych instytucji kultury przysługują im również dotacje celowe z budżetu państwa (art. 9 ust. 3 u.o.p.d.k.). Zgodnie zaś z art. 12

98 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.05.2001 r. (K 19/00), OTK 2001/4, poz. 82.

99 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2023, s. 139.

100 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…*, teza 149.

101 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87), dalej: u.o.p.d.k.

u.o.p.d.k. to organizator zapewnia środki na działalność i utrzymanie obiektu danej instytucji. Fundamentalnym aktem dla funkcjonowania instytucji kultury jest jej statut. Wskazuje on m.in. źródła finansowania (art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k.) oraz fakultatywną działalność prowadzoną uzupełniająco wobec upowszechniania kultury (art. 13 ust. 2 pkt 6 u.o.p.d.k.). Jak zgodnie twierdzi doktryna[102] oraz orzecznictwo[103]: w ramach działalności uzupełniającej może być prowadzona działalność gospodarcza. Co równie istotne dla takiej właśnie działalności, formułuje się szereg ograniczeń[104]. Należy tu wymienić obowiązek podstawy statutowej, subsydiarny wobec działalności kulturalnej charakter oraz przeznaczanie zysków z gospodarowania na rzecz działalności kulturalnej. Choć środki na działalność zapewnia zasadniczo organizator, instytucja posiada pewną swobodę w ich pozyskiwaniu.

W art. 2 u.o.p.d.k. ustawodawca wymienia przykładowe formy organizacyjne prowadzenia działalności kulturalnej. Należą do nich m.in. teatry, opery czy operetki. Działalność kulturalna nie jest jednak zmonopolizowana przez państwo, co potwierdza art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy. W przepisie tym ustawodawca wskazuje, iż działalność kulturalną mogą prowadzić osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Mimo iż w art. 3 ust. 2 u.o.p.d.k. odróżnia się działalność kulturalną od gospodarowania, art. 3 ust. 3 nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dedykowanych działalności gospodarczej. Normy te znajduje się przede wszystkim w ustawie prawo przedsiębiorców.

Istotnym problemem jest sytuacja samorządowych instytucji kultury pod kątem stosunku do pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Preferowanymi formami gospodarowania przez ustawę o gospodarce komunalnej (art. 2 u.g.k.[105]) są samorządowy zakład budżetowy oraz samorządowe spółki handlowe[106].

I tak zakład budżetowy jest wykorzystywany w zakresie użyteczności publicznej (art. 7 u.g.k.). Jednak nie dysponuje on osobowością prawną ani zdolnością prawną. Tak więc formy te są formami pośredniej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego. Odmiennie wygląda sytuacja spółek handlowych, które są samodzielnymi podmiotami gospodarczymi.

Inną kwestią jest nadzór nad samorządowymi instytucjami kultury. Samo pojęcie „nadzoru" jest definiowane w naukach prawnych jako pewien stosunek prawny, w którym nadzorujący podmiot dysponuje odpowiednimi środkami władczego

102 B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Uzupełniające źródła finansowania instytucji kultury – działalność gospodarcza (usługi, handel, gospodarowanie mieniem), lokowanie wolnych środków oraz sponsoring*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022/1(10)/22, https://apcz.umk.pl/PBPS/article/download/38653/32451/93449, s. 87–88.

103 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.05.2022 r. (II OSK 2619/19), CBOSA.

104 B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Uzupełniające źródła…*, s. 88–89.

105 Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20.12.1996, t.j. z dnia 31.03.2021 r. (Dz.U. z 2021r. poz. 679).

106 M. Bliński, *Publiczne prawo gospodarcze,* red. T. Długosz, K. Oplustil, Warszawa 2023, s. 242–246.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

wpływu na działalność nadzorowanego podmiotu[107]. Granicą dla nadzoru jest zakaz przejęcia kompetencji organu nadzorowanego. Możliwe jest za to przeprowadzenie w ramach nadzoru kontroli, którą zakończy rozstrzygnięcie nadzorcze. Samo rozstrzygnięcie może składać się ze środków oddziaływania personalnego (zmiana piastuna organu) lub merytorycznego (zmiana statutu).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przedmiotowego zagadnienia, należy stwierdzić ograniczony charakter ingerencji nadzorczej organizatora na instytucję przez niego nadzorowaną.

Przenosząc te ustalenia na grunt przedmiotowych instytucji należy zauważyć ograniczony charakter ingerencji nadzorczej organizatora. Z jednej bowiem strony organizator nadaje statut instytucji, a także powołuje dyrektora oraz opiniuje regulamin instytucji kultury (art. 13 ust. 1–3 u.o.p.d.k.). Z drugiej jednak strony przedmiotowa ustawa nie reguluje sytuacji prawnej instytucji kultury jako podmiotu zupełnie zależnego od organizatora.

Można więc przyjąć, że instytucje kultury mają w określonym zakresie charakter publicznego podmiotu gospodarczego. Biorąc ten fakt pod uwagę, należy rozważyć ich ewentualną legitymację skargową przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z pewnością nie może ona opierać się na art. 20 Konstytucji RP. Instytucje kultury jako agenda publiczna nie posiadają bowiem godności charakterystycznej dla osób fizycznych. Przymiot ten jest tak istotny, że stanowi podstawę wszelkich wolności. Po drugie, kierując się kryteriami materialnym i funkcjonalnym, stwierdzić należy, iż są one zasadniczo zależne materialnie i organizacyjnie od powołujących je jednostek samorządu terytorialnego albo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Tym samym nie można, w drodze wyjątku, zastosować do nich regulacji o skardze konstytucyjnej.

IV. Efektywność instytucji kultury w raportach Najwyższej Izby Kontroli

Ważnym źródłem wiedzy o skuteczności działania państwowych jednostek organizacyjnych są dokumenty powstałe podczas kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Kompetencje NIK rozciągają się bowiem na sposób wykonania obowiązków prawnych pod kątem kryteriów gospodarności, legalności, celowości i rzetelności przez państwowe jednostki organizacyjne (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.NIK)[108]. W przypadku samorządowych jednostek organizacyjnych zakres kontroli jest tożsamy poza kryterium celowości (art. 5 ust. 2 u.NIK) Ustawodawca tym samym podkreśla

107 A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa, *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne* (w:) „Zeszyty Naukowe SGSP 2018", 2018/67/3, s. 44–45. https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-412631dc-696a-44e4-87ec-5c0c3673f621/c/3._ZN_SGSP_67_Agnieszka_Go_C5_82_C4_99biowska_2C_Anna_Kocio_C5_82ek-P_C4_99ksa.pdf .

108 Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej: u.NIK.

większy zakres swobody jednostek samorządu terytorialnego, który wynika z zasady pomocniczości. Każe ona przekazywać jak najwięcej kompetencji do szczebla bliskiego obywatelowi, a jak najmniej do szczebla centralnego.

W jednym z raportów pokontrolnych wskazano, że działalność państwowych instytucji kultury jest oceniana pozytywnie. Najwyższa Izba doceniła w szczególności wykonywanie zadań im powierzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego[109]. Ujemnie na działalność instytucji wpłynęło przyjmowanie zadań, które przekraczały ich statutowe cele. Wskazano też na różnorodność form działalności kulturalnej i jej szeroki zakres. Innymi przejawami sprawności instytucji kultury było upowszechnianie wiedzy, prowadzenie prac badawczych czy kształtowanie świadomości społecznej[110].

Zauważono nielegalne sposoby opłacania pracowników. Te dysfunkcje polegały w szczególności na zawyżaniu wynagrodzeń. W jednej z instytucji doszło do wypłacania nagród finansowych bez względu na wyniki pracy. Wskazano też na poniesienie wydatków nieuwzględnionych w planie finansowym jednej z instytucji. Innym mankamentem był nieterminowy i niepełny zwrot dotacji celowej dokonany przez Narodowy Instytut Audiowizualny. Instytut Teatralny im. Z. Raszewskiego w Warszawie naruszył natomiast obowiązki informacyjne związane z procedurą udzielania zamówień publicznych. Zauważono tam również nielegalne sposoby opłacania pracowników, a te dysfunkcje polegały w szczególności na zawyżaniu wynagrodzeń. W jednej z instytucji doszło do wypłacania nagród finansowych bez względu na wyniki pracy.

Wskazano też na poniesienie wydatków nieuwzględnionych w planie finansowym jednej z instytucji. Innym mankamentem był nieterminowy i niepełny zwrot dotacji celowej przez Narodowy Instytut Audiowizualny. Instytut Teatralny im. Z. Raszewskiego w Warszawie naruszył natomiast obowiązki informacyjne związane z procedurą udzielania zamówień publicznych.

Jeżeli chodzi o zadania powierzane instytucjom, dotyczyły one przeważnie realizacji procedur konkursowych, konsultacji wobec przygotowywanych aktów prawnych, a także realizacji programów stypendialnych[111]. NIK dostrzegł również problemy w nadzorze ministra nad instytucjami. Wskazano na braki w nadzorze nad wynagradzaniem pracowników instytucji.

W raporcie dotyczącym finansowania kinematografii przez Instytut Sztuki Filmowej również przeważyła pozytywna ocena[112]. W szczególności zauważono pozy-

109 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_12_065_2012091315352613475433 26~01,typ,k.pdf, Warszawa 5.02.2013 r., s. 6.

110 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe…*, s. 9–16.

111 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe…*, s. 16–24.

112 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_026_20140929125000141199500 0~01,typ,kk.pdf, Warszawa 26.08.2015 r., s. 7–8.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

tyw w połączeniu rozproszonej dotąd działalności kulturalnej państwa w tym segmencie kultury. Skutkiem było ponad 280 premier fabularnych w ciągu 8 lat. Wskazano na transparentny sposób finansowania filmów. Wadami działalności Polskiego Instytutu było niewyegzekwowanie zwrotu części pożyczek oraz brak osiągnięcia planowanej (podczas wyświetlania filmów) frekwencji. Przeprowadzone przez omawianą instytucję audyty wskazywały na gospodarny sposób działania beneficjentów, przy czym ze względu na brak środków miały one ograniczony zasięg. Kolejnym mankamentem był brak uprawnień Instytutu w zakresie kontroli wpłat przez podmioty finansujące Instytut poprzez wpłaty. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji celowej przez Ministra.

Najwyższa Izba zauważyła problem silnej komercjalizacji produkcji fabularnych w Unii Europejskiej, na którą odpowiedzią – jak oceniono – winna być aktywna rola państwa. Co więcej, producenci – jak stwierdzono – muszą się liczyć z wysoką dozą ryzyka straty inwestycji. Wiąże się to m.in. z piractwem internetowym oraz wzrostem znaczenia seriali telewizyjnych. Barierą rozwoju dla Instytutu są braki kadrowe, które uniemożliwiają skuteczną kontrolę działalności beneficjentów. Problemem okazał się zbyt krótki termin na przeprowadzenie odpowiedniej kontroli wobec dłużej trwającego czasu na wykorzystanie dotacji[113]. Skrytykowano długotrwały proces spisywania umów z beneficjentami, który zmniejszał możliwości efektywnego wykorzystania dotacji[114].

Kolejny z raportów dotyczył samorządowych jednostek kultury. Ich działalność była utrudniona przez braki finansowe oraz lokalowe. Ponadto większości badanych instytucji brakowało odpowiedniej powierzchni scenicznej czy magazynowej. Ponadto większość jednostek nie dostosowała lokali do potrzeb nieletnich czy niepełnosprawnych. W wielu kontrolowanych instytucjach zauważono ujemny wynik finansowy. Dostrzeżono także nielegalne sposoby wydatkowania środków, pozyskiwanych z budżetu państwa i od organizatorów[115]. Zasługującym na uznanie działaniem były konsultacje z ekspertami oraz odpowiednie analizy i badania. Pomagały one w tworzeniu dokumentów programowych, które następnie załączano do umów z organizatorem. Kontrole NIK-u ujawniły nieprawidłowości w zakresie powoływania dyrektorów samorządowych instytucji. Pozytywnym skutkiem kontroli było podjęcie przez dyrektorów działań sanacyjnych takich jak: uzyskanie pozwolenia na budowę modernizowanego obiektu, wniosek o wyznaczenie miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych czy wniosek o dodatkowe środki dla udostępnienia oferty kulturowej osobom o szczególnych potrzebach.

113 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii…*, s. 8–10.

114 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii…*, s. 11–17.

115 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf, Warszawa 13.12.2018 r., s. 8–14.

Inną skontrolowaną instytucją było Muzeum Narodowe w Warszawie[116]. Napotkanymi przez Najwyższą Izbę trudnościami były nieprawidłowości w zakresie rozliczania działalności wystawowej, w ewidencjonowaniu zbiorów oraz w przygotowaniu na potencjalne sytuacje kryzysowe (m.in. wojna czy pożar). Również i w przypadku Muzeum dochodziło do nieprawidłowości w zakresie zwrotu niewykorzystanych dotacji z budżetu państwa. Pozytywną natomiast wiadomością było powiększenie zbiorów oraz wzrost liczby zwiedzających. Ważąc zarówno plusy, jak i minusy, Izba zaproponowała zmiany w organizacji Muzeum[117]. Należały do nich sporządzenie dokumentu planowania rozwoju Muzeum oraz zapewnienie sprawniejszego magazynowania zasobów.

Kolejnym kontrolowanym podmiotem był Instytut Dziedzictwa Solidarności[118]. Izba zakwestionowała celowość samego utworzenia takiej instytucji z powodu istnienia zajmującego się tym samym obszarem Europejskiego Centrum Solidarności. Brakło również udokumentowanej analizy celowości takiego działania. Współzarządzającym podmiotem – obok ministra kultury – uczyniono NSZZ „Solidarność". Było to zaskakujące – w ocenie NIK – zważywszy na finansowanie przedsięwzięcia ze środków publicznych oraz bez odpowiedniego wsparcia związku zawodowego. Instytut prowadził działalność kulturalną zasadniczo rzetelnie. Nie ustrzeżono się jednak od błędów w zakresie obowiązków sprawozdawczych wobec ministra. Innym problemem był brak odpowiednich nieruchomości, które umożliwiłyby stałe wystawy eksponatów. Obok działalności kulturalnej prowadzono też dodatkową działalność. W jej obręb wchodziły m.in.: wynajem lokalu dla kancelarii adwokackiej czy wynajem sal na konferencje.

W kolejnym raporcie Najwyższej Izby pochylono się nad działalnością muzeów samorządowych[119]. Mankamentami ich działania były: nieprawidłowa ewidencja oraz inwentaryzacja muzealiów. Zauważono również brak zabezpieczenia na wypadek kradzieży czy pożaru. Wreszcie ostatnim z poważnych zaniechań był brak odpowiednich procedur w przypadku wypożyczania zbiorów do użytku zewnętrznego.

W innym raporcie Najwyższa Izba przyjrzała się działalności instytucji samorządowych w województwie dolnośląskim[120]. Dostrzeżono tam poważne mankamenty na polach zamówień publicznych oraz gospodarki finansowej. Źródłem tego stanu było bagatelizowanie wymogów prawnych przez pracowników instytucji oraz brak

116 Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_23_023_20230523102048168483004 8~02,typ,kk.pdf, Warszawa 1.02.2024 r., s. 8–15.

117 Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum…*, s. 25.

118 Informacja o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnieniem dziedzictwa ruchu „Solidarności"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,30959,vp,34039.pdf, Warszawa 14.07.2025 r., s. 8–18.

119 Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~p_14_083_20140703114353140438783 3~02,typ,kk.pdf, Warszawa 21.05.2015 r., s. 8–9.

120 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25280,vp,28034.pdf, Warszawa 12.10.2021 r., s. 8.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

skutecznej kontroli zarządczej. Na plus można było zaliczyć wysoką (78%) frekwencję na organizowanych przez te instytucje wydarzeniach kulturalnych. Zauważono również skuteczne ominięcie obostrzeń epidemiologicznych poprzez działalność internetową. W zakresie kontroli zarządczej pracownicy NIK stwierdzili brak kompetentnych osób do prowadzenia takich czynności w imieniu organizatora we wszystkich – poza jedną – instytucjach[121]. W zakresie zamówień publicznych kontrolerzy zauważyli: braki w dokumentacji, niepublikowanie planów postępowań czy nierzetelne szacowanie wartości zamówień[122]. Pod względem gospodarki finansowej Najwyższa Izba wskazała na zasadniczo prawidłowe działania. Pozyskiwano bowiem środki w sposób legalny oraz wydawano je celowo. Niewykorzystane środki były na ogół zwracane terminowo[123]. Sporym mankamentem był brak dokumentów wewnętrznych, określających strategię lub procedurę pozyskiwania sponsorów. Pomimo tego najważniejsze instytucje pozyskiwały środki finansowe również i z tych źródeł.

Kolejnym rozważanym przez NIK problemem było wspólne prowadzenie instytucji przez organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego[124]. Narzędziem ku temu była kontrola działania instytucji w województwie kujawsko-pomorskim. Kontrolerzy stwierdzili brak wpływu współzarządzania na efektywność tych instytucji. Czynnikami, które zaciążyły na tej sytuacji, były: brak określenia roli wojewódzkich instytucji kultury, niejasny tryb wyboru instytucji do współzarządzania, niejasny tryb finansowania tychże instytucji oraz brak bodźców skłaniających je do poszerzania oferty kulturalnej. Z tych przyczyn Najwyższa Izba postulowała o powiązanie środków pieniężnych z realizacją celów, wyznaczonych przez dokumenty planowe i wiążące instytucje.

Inną badaną instytucją był Teatr Polski im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy[125]. Kontrolerzy przyjrzeli się szczególnie modernizacji budynku teatralnego. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano na nierzetelne przeprowadzenie procesu przygotowania inwestycji. Skutkiem tych błędów był zbyt wysoki koszt inwestycji oraz wydłużony czas. Głównym mankamentem było zawarcie umowy, która poskutkowała wypłatą wynagrodzenia pomimo braku realizacji robót. Kontrolerzy zarzucili kierownictwu instytucji opóźnienie w nakładaniu kar pieniężnych w sytuacji opóźnień w pracach. Kolejnymi mankamentami było chaotyczne projektowanie oraz brak wzięcia pod uwagę kwestii

121 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 19–20.

122 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 29.

123 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 37.

124 Informacja o wynikach kontroli: *Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie zachodnio-pomorskim*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-p-14-071-instytucje-kultury-1,typ,k.pdf,

125 Warszawa 7.07.2015 r., s. 5–8. Wystąpienie pokontrolne: *Rozbudowa Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lby~s_24_004_20240927112930172742937 0~id0~01,typ,kj.pdf, Bydgoszcz, 30.09.2024 r., s. 2–8.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

utrzymania obiektu w pracach przygotowawczych. Co więcej, nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za przebudowę obiektu teatralnego.

V. Podsumowanie

Podsumowując zaprezentowane rozważania, należy wyjść od tezy, iż instytucje kultury wpisują się w koncepcję społecznej gospodarki rynkowej w ramach jej społecznego komponentu. Ustrojodawca zdecydował istotnie w art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, że dbanie o zachowanie dorobku kulturowego pokoleń ma być zadaniem i funkcją państwa. Tym samym koncepcja działalności kulturalnej opartej wyłącznie na prywatnym mecenacie nie mieści się w konstytucyjnej aksjologii.

Jako agenda państwa instytucje kultury mogą również prowadzić działalność gospodarczą. Jednak uprawnienie to jest w dużej mierze ograniczone. W konsekwencji tego nie mogą wnosić skargi konstytucyjnej. Choć podmioty te konkurują w pewnym zakresie z innymi podmiotami, ich możliwość konkurowania, a w szczególności ochrony pozycji konkurencyjnej, jest mocno ograniczona. Instytucje kultury są jednostkami publicznymi, co oznacza, iż nie posiadają godności, czyli źródła wszelkich praw i wolności. Ponadto ich zależność finansowa i organizacyjna każe zakwalifikować je do tej kategorii.

Źródłem poznania realnych osiągnięć instytucji kultury są raporty Najwyższej Izby Kontroli. Z ich analizy wynika przeważająco negatywny sposób działania tychże instytucji. Izba dostrzegła wiele nadużyć ze strony pracowników i organów instytucji. Można tu wymienić zawyżanie wynagrodzeń pracowniczych, zbyt duże wydatki czy naruszanie obowiązków informacyjnych, powiązanych z zamówieniami publicznymi. Ponadto nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego okazał się nieskuteczny, gdyż nie dostrzegał problemów związanych z wynagrodzeniami.

Najwyższa Izba dostrzegła również przyczyny trudnej sytuacji w sektorze działalności kulturalnej. Powodowały ją w dużej mierze procesy piractwa internetowego, silnej komercjalizacji oraz popularność seriali telewizyjnych. Instytucje musiały też borykać się z brakami kadrowymi oraz powierzaniem im zadań przekraczających ich siły oraz potencjał materialny.

Do pozytywów w działaniach instytucji kultury warto zaliczyć kreowanie świadomości społecznej, prowadzenie ważnych badań oraz przejawy zainteresowania ich działalnością w postaci wysokiej frekwencji na niektórych dotowanych spektaklach czy seansach.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

mgr Karol Pawłowski

Autor jest magistrem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Do jego zainteresowań naukowych należą: ogólne prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska oraz prawo publiczne gospodarcze. Podczas studiów działał w Kole Administratywistów UJ oraz w Kole Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ.

The author holds a Master's degree in Law from the Jagiellonian University in Krakow. His research interests include: general administrative law, environmental law, and public commercial law. During his studies, he was an active member of the Administrative Law Society of the Jagiellonian University and the Society for the Legal Protection of Cultural Heritage of the Student Legal Association of the Jagiellonian University.

Abstract

Keywords: *public cultural patronage, state business activity, constitutional appeal, administrative supervision, audit by the Supreme Audit Office*

Cultural institutions as a public economic entity

Cultural institutions are part of the Polish constitutional order. However, their business activity is severely restricted. An important restriction is their inability to lodge a constitutional appeal. The institutions' activities have been the subject of many objections raised by the Polish Supreme Audit Office. These concerned deficiencies in supervision and non-compliance with public procurement law.

Bibliografia

1. **Aluchna Maria, Koładkiewicz Izabela,** *Dobre praktyki ładu korporacyjnego. Perspektywa rady nadzorczej*, „Organizacja i Kierowanie" 2018/3
2. **Bliński Michał,** *Publiczne prawo gospodarcze* red. T. Długosz, K. Oplustil, Warszawa 2023
3. **Błudnik Izabela,** *Keynes i postkeynesizm* (w:) M. Ratajczak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, Poznań 2005
4. **Cameron Rondo,** *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Atlanta 1995
5. **Ciapała Jerzy,** *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009
6. **Doroszewski Witold,** *Słownik Języka Polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/sjp/panstwo-II;2497981.html

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

7. **Godłów-Legiędź Janina,** *System naturalnej wolności Adama Smitha* (w:) *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od Catto`s Letters do klasyków anarchizmu*, red. O. Górecki, Łódź 2020
8. **Gołębiowska Anna, Kociołek-Pęksa Anna,** *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne* (w:) „Zeszyty Naukowe SGSP 2018", 2018/67/3, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-412631dc-696a-44e4-87ec-5c0c3673f621/c/3._ZN_SGSP_67_Agnieszka_Go_C5_82_C4_99biowska_2C_Anna_Kocio_C5_82ek-P_C4_99ksa.pdf
9. Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf, Warszawa 13.12.2018 r.
10. Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25280,vp,28034.pdf, Warszawa 12.10.2021 r.
11. Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_026_201409291250001411995000~01,typ,kk.pdf, Warszawa 26.08.2015 r.
12. Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_23_023_202305231020481684830048~02,typ,kk.pdf, Warszawa 1.02.2024 r.
13. Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~p_14_083_201407031143531404387833~02,typ,kk.pdf, Warszawa 21.05.2015 r.
14. Informacja o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnieniem dziedzictwa ruchu „Solidarności"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,30959,vp,34039.pdf, Warszawa 14.07..2025 r.
15. Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_12_065_201209131535261347543326~01,typ,k.pdf, Warszawa 5.02.2013 r.
16. Informacja o wynikach kontroli: *Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie zachodnio-pomorskim*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-p-14-071-instytucje-kultury-1,typ,k.pdf Warszawa 7.07.2015 r.
17. **Kołaczkowski Bartosz, Ratajczak Małgorzata,** *Uzupełniające źródła finansowania instytucji kultury – działalność gospodarcza (usługi, handel, gospodarowanie mieniem), lokowanie wolnych środków oraz sponsoring*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022/1(10), https://apcz.umk.pl/PBPS/article/download/38653/32451/93449

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

18. **Krzywoń Adam,** *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo" 2014/11(825)
19. **Legutko Ryszard,** *Spory o kapitalizm*, Kraków 1994
20. **Piątkowski Wiesław,** *Ekonomia polityczna Adama Smitha*, Łódź 2013
21. **Rosati Dariusz,** *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017
22. **Skodlarski Janusz,** *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012
23. **Stiglitz Joseph,** *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004
24. **Strzyczkowski Kazimierz,** *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2023
25. **Szarzec Katarzyna,** *Państwo jako właściciel przedsiębiorstw. Polityka, gospodarka, dziedzictwo historyczne*, Poznań 2022
26. **Szydło Marek,** *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011
27. *Wystąpienie pokontrolne: Rozbudowa Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lby~s_24_004_20240927112930172742937 0~id0~01,typ,kj.pdf, Bydgoszcz, 30.09.2024 r.
28. **Zaradkiewicz Kamil,** *Art. 20 (Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego)* (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, teza 149

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Pojęcia kluczowe: *żydowskie dziedzictwo kulturowe, ochrona zabytków, cmentarz żydowski, stowarzyszenie, organizacja pozarządowa, organizacja społeczna*

Justyna Staszczyk

Prawne aspekty ochrony dziedzictwa żydowskiego w Tarnowie na przykładzie działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej

Abstrakt

Celem artykułu jest określenie statusu prawnego Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie oraz jego roli w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego. Analizie poddano możliwości działania Komitetu jako stowarzyszenia, organizacji pozarządowej, organizacji pożytku publicznego i organizacji społecznej.

Badania przeprowadzono metodą dogmatycznoprawną, analizą orzecznictwa i dokumentów oraz metodą studium przypadku, ze szczególnym uwzględnieniem renowacji cmentarza żydowskiego w Tarnowie.

Analiza wykazała, że Komitet może inicjować, finansować i koordynować przedsięwzięcia, prowadzić działalność dokumentacyjną, edukacyjną i wydawniczą oraz współpracować z administracją publiczną i właścicielami zabytków. Jego działalność ma funkcjonalnie quasipubliczny charakter, jednak Komitet nie przejmuje kompetencji organów ochrony zabytków ani obowiązków właścicieli i posiadaczy zabytków. Skuteczna ochrona żydowskiego dziedzictwa wymaga współdziałania instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych oraz współpracy podmiotów publicznych i prywatnych.

I. Wprowadzenie

Ochrona dziedzictwa kulturowego jest realizowana przy współudziale administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy zabytków oraz organizacji społecznych. Przykładem takiej organizacji jest Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

Celem artykułu jest ustalenie statusu prawnego KONZKŻ oraz zakresu jego udziału w ochronie żydowskiego dziedzictwa, współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz korzystania z uprawnień procesowych organizacji społecznej.

Przyjęto trzy hipotezy badawcze: status prawny Komitetu pozwala mu wspierać system ochrony dziedzictwa bez uzyskania kompetencji władczych; jego działalność ma funkcjonalnie quasipubliczny charakter; skuteczna ochrona żydowskiego dziedzictwa wymaga współdziałania instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych.

Badania przeprowadzono metodą dogmatycznoprawną, analizą orzecznictwa i dokumentów oraz metodą studium przypadku. Wykorzystano akty prawne, literaturę, Statut i sprawozdania KONZKŻ oraz materiały dotyczące jego działalności, ze szczególnym uwzględnieniem renowacji cmentarza żydowskiego w Tarnowie.

W kolejnych częściach przedstawiono status, organizację i finansowanie Komitetu, prawne uwarunkowania jego działalności, uprawnienia procesowe oraz wybrane przedsięwzięcia służące ochronie i popularyzowaniu dziedzictwa.

II. Tarnów jako przestrzeń żydowskiego dziedzictwa kulturowego

Obecność społeczności żydowskiej w Tarnowie jest udokumentowana od końca XV w. Wraz ze wzrostem jej liczebności rozwijały się struktury gminy żydowskiej oraz instytucje życia religijnego i społecznego; na początku XX w. w mieście funkcjonowało około czterdziestu domów modlitwy[1]. W 1939 r., bezpośrednio przed wybuchem II wojny światowej, społeczność żydowska liczyła około 25 tys. osób, stanowiąc 45% mieszkańców Tarnowa. Skala oraz wielowiekowy charakter tej obecności sprawiły, że społeczność żydowska współkształtowała życie społeczne, gospodarcze i kulturalne miasta[2].

Materialnymi świadectwami tej obecności są w szczególności cmentarz żydowski[3], bima stanowiąca pozostałość Starej Synagogi oraz budynek dawnej mykwy, czyli łaźni rytualnej[4]. Obiekty te stanowią element lokalnego dziedzictwa kulturowego, a ich zachowanie wiąże się z podejmowaniem działań konserwatorskich, dokumentacyjnych, edukacyjnych i popularyzatorskich. Okoliczności te uzasadniają wybór Tarnowa jako obszaru studium przypadku dotyczącego prawnych i organizacyjnych form ochrony żydowskiego dziedzictwa kulturowego, w tym działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej.

1 A. Pachowicz, *Żydzi i chrześcijanie, z dziejów życia religijnego społeczności żydowskiej w Tarnowie*, „Galicja. Studia i Materiały" 2023/9, s. 301–302, DOI: 10.15584/galisim.2023.9.15.

2 A. Pachowicz, *Żydzi…*, s. 321.

3 L. Hońdo, *Najstarsze nagrobki na żydowskim cmentarzu w Tarnowie*, „Humanities and Cultural Studies" 2021, t. 2, nr 1, s. 1–3, DOI: 10.5604/01.3001.0014.7383.

4 Tarnowskie Centrum Informacji, *Tarnów i region*, Tarnów 2025, s. 5, https://www.it.tarnow.pl/wp-content/uploads/2024/12/Tarnow-i-region-folder-2025.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.

1. Cmentarz żydowski w Tarnowie

Cmentarz żydowski w Tarnowie należy do najstarszych zachowanych nekropolii żydowskich w południowej Polsce. Chociaż dokładna data jego założenia nie jest znana, ze źródeł wynika, że istniał już w XVI w. Zachowany na cmentarzu zespół nagrobków z XVII, XVIII i początku XIX w. ma istotną wartość historyczną, artystyczną i kulturową. Wśród najstarszych zidentyfikowanych nagrobków znajduje się nagrobek Miriam, żony Menachema Segala i córki Icchaka Segala, zmarłej 22.02.1651 r.[5] Cmentarz został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych 28.09.1976 r. pod numerem A-22[6].

W okresie okupacji niemieckiej cmentarz był miejscem masowych egzekucji ludności żydowskiej oraz podlegał dewastacji. W 1946 r. na terenie nekropolii wzniesiono pomnik autorstwa Dawida Beckera, upamiętniający zamordowanych Żydów. Jego zasadniczym elementem jest złamana kolumna pochodząca z ruin Synagogi Nowej, zwanej również Synagogą Jubileuszową[7]. W 1988 r. powstał Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, zwany dalej „Komitetem" lub „KONZKŻ". Komitet utworzono przy Towarzystwie Miłośników Ziemi Tarnowskiej w celu skuteczniejszej ochrony i promocji żydowskiego dziedzictwa miasta[8].

III. Status prawny Komitetu jako stowarzyszenia, organizacji pozarządowej i organizacji pożytku publicznego

Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie jest stowarzyszeniem działającym na podstawie ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach oraz własnego statutu[9]. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność, samorządność i trwałość Komitetu potwierdza § 2 Statutu KONZKŻ. Niezarobkowy charakter stowarzyszenia nie wyklucza prowadzenia działalności gospodarczej, jednak dochód z takiej działalności powinien służyć realizacji celów statutowych i nie może zostać przeznaczony do podziału między jego członków[10].

5 L. Hońdo, *Najstarsze nagrobki na żydowskim cmentarzu w Tarnowie*, „Humanities and Cultural Studies" 2021, t. 2, nr 1, s. 1–3, DOI: 10.5604/01.3001.0014.7383.

6 Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie, Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego z uwzględnieniem podziału na powiaty i gminy, pozycja: „Tarnów, gm. Tarnów – cmentarz żydowski, ul. Szpitalna, Słoneczna, A-22 z 28.09.1976 r.".

7 A. Pachowicz, *Środowisko inteligencji żydowskiej w Tarnowie w latach 1772–1918 (wybrani przedstawiciele)*, „Galicja. Studia i Materiały" 2024/11, s. 507, DOI: 10.15584/galisim.2024.11.23.

8 Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, *Komitet*, https://kirkut-tarnow.pl/komitet/, dostęp: 14.09.2026 r.

9 Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.), dalej: PrStow; § 1 i § 3 Statutu Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, dalej: Statut KONZKŻ.

10 Art. 2 ust. 1 i art. 34 PrStow; por. wyrok NSA z 27.10.2015 r., II GSK 2019/14, Legalis.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

Komitet jest stowarzyszeniem rejestrowym, wpisanym do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000037501. Jako stowarzyszenie rejestrowe posiada osobowość prawną, a tym samym jest podmiotem praw i obowiązków odrębnym od swoich członków[11]. Członkami zwyczajnymi Komitetu mogą być osoby fizyczne, natomiast osoby prawne mogą uczestniczyć w jego działalności wyłącznie jako członkowie wspierający[12].

Postanowienie § 4 Statutu KONZKŻ, zgodnie z którym siedzibą Komitetu jest Muzeum Okręgowe w Tarnowie, nie oznacza powstania więzi ustrojowej ani organizacyjnego podporządkowania Komitetu Muzeum. Komitet nie jest jednostką organizacyjną Muzeum ani podmiotem administracji publicznej. O jego odrębności prawnej świadczą w szczególności posiadanie osobowości prawnej, własnego statutu, organów i majątku[13]. Określenie Komitetu jako stowarzyszenia działającego „przy" Muzeum opisuje jego instytucjonalne i lokalowe powiązanie z tą instytucją, nie zaś odrębną formę prawną ani stosunek organizacyjnego podporządkowania.

Pojęcia stowarzyszenia i organizacji pozarządowej nie są tożsame. Stowarzyszenie jest określoną formą organizacyjno-prawną zrzeszenia, natomiast organizacja pozarządowa stanowi szerszą kategorię podmiotów zdefiniowaną w art. 3 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kategoria ta obejmuje m.in. niedziałające w celu osiągnięcia zysku stowarzyszenia, które nie należą do sektora finansów publicznych[14]. KONZKŻ spełnia wskazane przesłanki, dlatego jest jednocześnie stowarzyszeniem oraz organizacją pozarządową.

Działalność Komitetu w zakresie ochrony, dokumentowania i popularyzowania dziedzictwa żydowskiego mieści się w sferze zadań publicznych obejmującej kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. Jeżeli działalność ta jest społecznie użyteczna i prowadzona w wymienionej sferze, stanowi działalność pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy. Komitet może również współpracować z organami administracji publicznej oraz uczestniczyć w realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie[15].

Od statusu organizacji pozarządowej należy odróżnić status organizacji pożytku publicznego. Nie przysługuje on każdej organizacji pozarządowej, lecz wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek ustawowych oraz uzyskania wpisu informacji o takim statusie do Krajowego Rejestru Sądowego. Komitet posiada status organizacji

11 Art. 17 ust. 1 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.); § 6 ust. 1 Statutu KONZKŻ w Tarnowie; Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego, *Odpis aktualny z Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, KRS 0000037501, stan na 14.09.2026 r.

12 Art. 10 ust. PrStow; § 10 i § 12 Statutu KONZKŻ; por. postanowienie SN z 6.09.2012 r., I CSK 76/12, Legalis.

13 Art. 10 ust. 1 pkt 5 i 7, art. 11 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 PrStow; § 4, § 6 ust. 1, § 17–28 oraz § 29–33 Statutu KONZKŻ.

14 Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.), dalej: PożPubWolontU; art. 3 ust. 2 tej ustawy.

15 Art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 16, art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 11 PożPubWolontU; § 7–8 Statutu KONZKŻ.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

pożytku publicznego i jest wpisany do KRS pod numerem 0000037501[16]. Status ten wiąże się m.in. z możliwością otrzymywania 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, a jednocześnie z dodatkowymi obowiązkami w zakresie sprawozdawczości i jawności działania[17].

KONZKŻ może być ponadto kwalifikowany jako organizacja społeczna w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego. Pojęcie organizacji społecznej ma w tym przypadku znaczenie przede wszystkim procesowe i nie oznacza odrębnej formy organizacyjno-prawnej. Definicja zawarta w art. 5 § 2 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze oraz inne organizacje społeczne. Ma ona charakter szeroki, pozwalający zaliczyć do tej kategorii również stowarzyszenia[18].

Na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Komitet może – w sprawie dotyczącej innej osoby – żądać wszczęcia postępowania albo dopuszczenia go do udziału w toczącym się postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jego celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny. Organ administracji publicznej ocenia spełnienie tych przesłanek i wydaje odpowiednie postanowienie. Udział Komitetu w postępowaniu nie następuje więc automatycznie[19].

Uprawnienia organizacji społecznej mogą być realizowane również w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Organizacja społeczna może w zakresie swojej działalności statutowej wnieść skargę w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby, jeżeli uczestniczyła wcześniej w postępowaniu administracyjnym. Może także zgłosić udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym sprawy innej osoby, jeżeli sprawa pozostaje związana z zakresem jej działalności statutowej. W tym drugim przypadku o dopuszczeniu organizacji do udziału rozstrzyga sąd w drodze postanowienia[20]. Szczegółowe znaczenie tych uprawnień w sprawach dotyczących ochrony zabytków, w tym wpisu cmentarza do rejestru zabytków, zostanie przedstawione w dalszej części opracowania.

16 Art. 20 i art. 22 PożPubWolontU; zob. wykaz organizacji pożytku publicznego zamieszczony na stronie Gminy Miasta Tarnowa: *Zostaw 1,5% w Tarnowie*, poz. 32, https://tarnow.pl/Dla-mieszkancow/Urzad-Miasta/Wspolpraca-z-NGO/Zasady-wspolpracy/Zostaw-1-5-w-Tarnowie, dostęp: 14.09.2026 r.

17 Art. 23 i art. 27 PożPubWolontU.

18 Art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: KPA; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 20, Warszawa 2026, komentarz do art. 5, nb 3; por. uchwała NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

19 Art. 31 § 1–2 KPA.

20 Art. 25 § 4, art. 33 § 2 i art. 50 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.)

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

IV. Cele Komitetu i ich realizacja

Zgodnie z zasadą samorządności stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne dotyczące jego działalności[21]. Głównym celem Komitetu jest opieka nad zabytkami kultury żydowskiej znajdującymi się na obszarze byłej Galicji. Do jego celów statutowych należą ponadto: popularyzowanie wiedzy o historii i kulturze Żydów polskich, działanie na rzecz zbliżenia między Polakami i Żydami, wspieranie i organizowanie przedsięwzięć badawczych i naukowych związanych z kulturą oraz zabytkami żydowskimi na obszarze byłej Galicji, a także podejmowanie podobnych działań odnoszących się do innych grup etnicznych i narodowych zamieszkujących ten obszar[22].

Komitet realizuje wskazane cele przez:

1. sprawowanie opieki nad istniejącymi zabytkami kultury żydowskiej oraz finansowanie i koordynowanie ich konserwacji, remontów i odbudowy;
2. organizowanie zebrań, odczytów, seminariów, konferencji, wystaw i innych wydarzeń promujących kulturę Żydów oraz innych grup etnicznych i narodowych zamieszkujących obszar byłej Galicji;
3. prowadzenie działalności wydawniczej;
4. inicjowanie i realizowanie wspólnych projektów z organizacjami o podobnym profilu działalności w kraju i za granicą[23].

Cele Komitetu mieszczą się w sferze zadań publicznych obejmującej kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego[24]. Działalność podejmowana przez KONZKŻ w celu ich realizacji może zostać zakwalifikowana jako działalność pożytku publicznego, jeżeli ma charakter społecznie użyteczny i jest prowadzona w ustawowo określonej sferze zadań publicznych. Działalność badawcza i dokumentacyjna odpowiada działaniom wymienionym w art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, natomiast działalność edukacyjna, wydawnicza i popularyzatorska może służyć popularyzowaniu i upowszechnianiu wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury, o czym stanowi art. 5 pkt 5 tej ustawy[25].

Użyte w Statucie KONZKŻ określenie „opieka nad zabytkami" należy skonfrontować z ustawowym rozróżnieniem ochrony zabytków i opieki nad zabytkiem. Zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań służących między

21 Art. 2 ust. 2 PrStow

22 § 7 ust. 1–5 Statutu KONZKŻ.

23 § 8 Statutu KONZKŻ.

24 Art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy PożPubWolontU

25 Art. 3 ust. 1 PożPubWolontU; art. 5 pkt 1 i 5 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 z późn. zm.), dalej: OchrZabU.

innymi zapewnieniu prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków trwałego zachowania zabytków, zapobieganiu zagrożeniom oraz kontroli ich stanu zachowania. Opiekę nad konkretnym zabytkiem sprawuje natomiast jego właściciel lub posiadacz. Obejmuje ona w szczególności zapewnienie warunków naukowego badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia przy nim prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, jego zabezpieczenia i utrzymania, odpowiedniego korzystania z niego, a także popularyzowania wiedzy o jego znaczeniu[26].

Statutowe posługiwanie się pojęciem „opieki nad zabytkami" nie oznacza zatem, że Komitet staje się organem ochrony zabytków ani że w każdym przypadku przejmuje obowiązki właściciela lub posiadacza konkretnego obiektu. Jeżeli Komitet nie posiada tytułu prawnego do danego zabytku, jego rola może polegać przede wszystkim na inicjowaniu, wspieraniu, finansowaniu i koordynowaniu przedsięwzięć, współpracy z właścicielem lub posiadaczem zabytku oraz współdziałaniu z właściwymi organami administracji publicznej.

Statutowe wskazanie finansowania i koordynowania konserwacji, remontów oraz odbudowy zabytków jako sposobów realizacji celów Komitetu nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do prowadzenia prac przy konkretnym obiekcie. Jeżeli Komitet zamierza występować we własnym imieniu o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku wpisanym do rejestru, powinien posiadać tytuł prawny do korzystania z tego zabytku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Jeżeli takiego tytułu nie posiada, może wspierać lub koordynować przedsięwzięcie realizowane przez właściciela, posiadacza albo inny uprawniony podmiot, działając w granicach udzielonego mu umocowania. Prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków[27]. Cele statutowe wyznaczają zatem zakres aktywności Komitetu, natomiast sposób ich realizacji podlega przepisom prawa ochrony zabytków, prawa budowlanego oraz regulacjom określającym uprawnienia właściciela lub posiadacza danego obiektu.

Działalność Komitetu łączy aktywność społeczną z realizacją przedsięwzięć mieszczących się w sferze zadań publicznych. Komitet nie wykonuje władczych kompetencji organów ochrony zabytków, może jednak uzupełniać działania podmiotów publicznych przez pozyskiwanie środków finansowych, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć konserwatorskich, prowadzenie działalności dokumentacyjnej, naukowej i edukacyjnej oraz współpracę z właścicielami i posiadaczami zabytków, jednostkami

26 Art. 4 i art. 5 OchrZabU; K. Zalasińska, komentarz do art. 4 i 5, (w:) K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, wyd. 2, 2025, Legalis.

27 Art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 OchrZabU.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

samorządu terytorialnego, muzeami, związkami wyznaniowymi i organami ochrony zabytków.

W tym funkcjonalnym znaczeniu działalność Komitetu może być określana jako mająca charakter quasipubliczny. Określenie to nie oznacza jednak przyznania Komitetowi statusu podmiotu publicznego ani wyposażenia go w kompetencje władcze, lecz wskazuje, że jego społecznie użyteczna działalność wspomaga realizację zadań publicznych w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego.

V. Członkowstwo w Komitecie – prawa i obowiązki członków

Działalność stowarzyszenia opiera się głównie na pracy społecznej członków, co nie wyklucza zatrudniania pracowników, również spośród członków. Statut może ponadto przewidywać wynagrodzenie członków Zarządu za czynności związane z pełnioną funkcją[28].

Statut KONZKŻ wyróżnia członków zwyczajnych, honorowych i wspierających[29]. Członkiem zwyczajnym może zostać pełnoletni obywatel polski, a także cudzoziemiec zainteresowany działalnością Komitetu. Godność członka honorowego Zarząd nadaje osobom szczególnie zasłużonym[30]. Członkami wspierającymi mogą być osoby fizyczne i prawne deklarujące pomoc w realizacji celów Komitetu. Osoba prawna może być wyłącznie członkiem wspierającym i działa przez przedstawiciela lub pełnomocnika[31].

Przyjęcie członka zwyczajnego lub wspierającego następuje uchwałą Zarządu po złożeniu pisemnej deklaracji[32]. Członkowie mają prawo uczestniczyć w działalności Komitetu i zgłaszać wnioski jego organom. Członkom wspierającym nie przysługuje czynne ani bierne prawo wyborcze. Statut nie określa natomiast jednoznacznie uprawnień członków honorowych, zwłaszcza ich udziału w Walnym Zebraniu i praw wyborczych[33]. Do obowiązków członków należą m.in. przestrzeganie Statutu, udział w działalności Komitetu i opłacanie składek, a członków wspierających – spełnianie zadeklarowanych świadczeń[34].

Członkostwo ustaje w przypadkach określonych w Statucie, m.in. wskutek śmierci, wystąpienia albo wykreślenia. Niejasne jest postanowienie wiążące ustanie członkostwa z utratą pełnomocnictwa do reprezentowania osoby prawnej, ponieważ

28 Art. 2 ust. 3 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5a PrStow; por. wyrok SN z 3.04.2019 r., III UK 97/18, Legalis.

29 § 9 Statutu KONZKŻ.

30 § 10–11 Statutu KONZKŻ.

31 Art. 10 ust. 3 PrStow; § 12 Statutu KONZKŻ; por. postanowienie SN z 6.09.2012 r., I CSK 76/12.

32 § 13 Statutu KONZKŻ.

33 § 14 oraz § 17 ust. 2 Statutu KONZKŻ.

34 § 15 Statutu KONZKŻ.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

utrata umocowania przez przedstawiciela nie powinna automatycznie powodować ustania członkostwa reprezentowanego podmiotu.

Wykreślenie może nastąpić m.in. z powodu długotrwałego zalegania ze składkami lub niewykonywania obowiązków statutowych. Od uchwały Zarządu przysługuje odwołanie do Walnego Zebrania w terminie 30 dni od jej doręczenia[35]. Stosunek członkostwa ma charakter cywilnoprawny, dlatego członek może dochodzić ochrony przed sądem powszechnym[36].

Przyjęty model członkostwa potwierdza społeczny i samorządny charakter Komitetu, a udział osób prawnych jako członków wspierających ułatwia współpracę i pozyskiwanie pomocy na realizację jego celów.

VI. Władze i organizacja Komitetu

Statut stowarzyszenia powinien określać jego władze, sposób ich wyboru, uzupełniania składu oraz kompetencje[37].Władzami KONZKŻ są Walne Zebranie, Zarząd i Komisja Rewizyjna. Kadencja Zarządu oraz Komisji trwa cztery lata, a ich członków wybiera Walne Zebranie w głosowaniu tajnym[38].

Walne Zebranie jest najwyższą władzą Komitetu. Wyznacza kierunki jego działalności, wybiera pozostałe organy, zatwierdza ich sprawozdania, ustala składki, rozpatruje odwołania oraz podejmuje uchwały w sprawie zmiany Statutu i rozwiązania Komitetu[39]. Zwołuje je Zarząd co najmniej raz na dwa lata. Nadzwyczajne Walne Zebranie może zostać zwołane z inicjatywy Zarządu albo na wniosek Komisji Rewizyjnej lub jednej piątej członków. W razie bezczynności Zarządu kompetencję tę przejmuje Komisja Rewizyjna[40]. Uchwały zapadają zasadniczo zwykłą większością głosów, natomiast zmiana Statutu i rozwiązanie Komitetu wymagają kworum oraz większości dwóch trzecich głosów[41].

Bieżącą działalnością kieruje siedmioosobowy Zarząd, do którego zadań należą m.in. wykonywanie uchwał Walnego Zebrania, zarządzanie majątkiem, reprezentowanie Komitetu oraz podejmowanie decyzji członkowskich i pracowniczych[42]. Oświadczenia woli w imieniu Komitetu składają łącznie dwaj członkowie Zarządu,

35 § 16 Statutu KONZKŻ.

36 Por. wyrok SA w Katowicach z 27.05.2015 r., I ACa 176/15.

37 Art. 10 ust. 1 pkt 5 PrStow.

38 § 17 ust. 1, 3 i 4 Statutu KONZKŻ.

39 § 18 Statutu KONZKŻ.

40 § 19 Statutu KONZKŻ.

41 § 20 oraz § 21 ust. 1–2 Statutu KONZKŻ.

42 § 22–24 Statutu KONZKŻ.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

w tym prezes albo wiceprezes. Inne osoby mogą działać na podstawie pełnomocnictwa Zarządu[43].

Komisja Rewizyjna kontroluje gospodarkę finansową, majątek, przestrzeganie Statutu i wykonywanie uchwał, a także przedstawia wniosek w sprawie absolutorium dla Zarządu[44]. Jej odrębność od Zarządu odpowiada wymaganiom dotyczącym organu kontroli organizacji pożytku publicznego[45].

Statut określa również zasady ustania członkostwa w Zarządzie i Komisji Rewizyjnej oraz uzupełniania ich składu. Mechanizm ten może objąć najwyżej połowę członków danego organu[46]. Zarząd może ponadto utworzyć biuro zapewniające administracyjną obsługę Komitetu[47]. W 2022 r. jego funkcjonowanie zostało dofinansowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[48]. Otrzymanie dotacji nie zmieniło prywatnoprawnego statusu Komitetu ani pomocniczego charakteru jego biura.

VII. Majątek i źródła finansowania Komitetu

Komitet, jako osoba prawna, może posiadać majątek, zawierać umowy oraz przyjmować darowizny, subwencje i dotacje. Majątkiem administruje Zarząd[49, 50]. Źródłami finansowania są m.in. składki członkowskie, dotacje, granty, darowizny, spadki, zapisy, zbiórki publiczne, przychody z działalności statutowej oraz świadczenia członków wspierających[51]. Pozwala to łączyć środki prywatne i publiczne, przy czym środki publiczne muszą być wykorzystywane i rozliczane zgodnie z warunkami ich przyznania[52].

Komitet może prowadzić działalność gospodarczą, ale uzyskany dochód musi służyć realizacji celów statutowych i nie może być dzielony między członków[53]. Statut ogranicza również możliwość dokonywania czynności majątkowych na rzecz członków,

43 § 23 ust. 1 pkt 7 oraz § 33 Statutu KONZKŻ.

44 § 25–26 Statutu KONZKŻ.

45 Art. 20 ust. 1 pkt 4 PożPubWolontU.

46 § 27 Statutu KONZKŻ.

47 § 28 Statutu KONZKŻ.

48 *Dofinansowanie utrzymania biura – 2022*, strona internetowa Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, https://kirkut-tarnow.pl/2022/01/dofinansowanie-2022/, dostęp: 14.09.2026 r.

49 § 29 Statutu KONZKŻ.

50 § 30 Statutu KONZKŻ.

51 § 31 Statutu KONZKŻ.

52 Art. 33 ust. 1–2 i art. 35 PrStow.

53 Art. 34 PrStow; § 32 ust. 1 Statutu KONZKŻ.

pracowników, członków organów i osób im bliskich, co odpowiada wymaganiom dotyczącym organizacji pożytku publicznego[54, 55].

Statut przewiduje także odpłatną działalność pożytku publicznego, obejmującą m.in. sprzedaż wydawnictw i pamiątek, kwerendy genealogiczne i archiwalne, identyfikowanie nagrobków oraz opiekę nad grobami. Uzyskane środki są przeznaczane na cele statutowe[56]. Działalności tej nie należy utożsamiać z działalnością gospodarczą. Jeżeli spełnia ona przesłanki określone w ustawie, podlega zakwalifikowaniu jako działalność gospodarcza. Obie formy nie mogą obejmować tego samego przedmiotu działalności, a działalność odpłatna i nieodpłatna powinna zostać wyodrębniona rachunkowo[57, 58].

Pozyskanie środków nie daje jednak Komitetowi samodzielnego prawa do prowadzenia prac przy zabytku. Obowiązek ich finansowania spoczywa na podmiocie posiadającym tytuł prawny do zabytku[59]. Jeżeli Komitet nie posiada takiego tytułu, może dobrowolnie wspierać prace finansowo lub organizacyjnie, działając za zgodą właściciela i zgodnie z przepisami o ochronie zabytków.

Prace przy zabytku mogą być również finansowane z dotacji jednostki samorządu terytorialnego. Dotacja może obejmować do 100% koniecznych nakładów, jednak łączna wysokość wsparcia publicznego nie może przekroczyć ich pełnej wartości[60]. Jej przyznanie jest fakultatywne i zależy od spełnienia warunków ustawowych oraz zasad określonych w odpowiedniej uchwale. Status organizacji pozarządowej lub organizacji pożytku publicznego nie tworzy roszczenia o otrzymanie dotacji.

Model finansowania pozwala Komitetowi łączyć środki publiczne i prywatne oraz wspierać ochronę dziedzictwa, nie prowadząc do przejęcia kompetencji administracji ani obowiązków właścicieli i posiadaczy zabytków.

VIII. Prawne uwarunkowania ochrony cmentarza żydowskiego i udziału Komitetu

VIII.I. Cmentarz żydowski jako cmentarz wyznaniowy – własność, utrzymanie i zarządzanie

Status prawny cmentarza żydowskiego należy rozpatrywać z uwzględnieniem zarówno przepisów dotyczących cmentarzy wyznaniowych, jak i regulacji z zakresu

54 § 32 ust. 2 Statutu KONZKŻ.

55 Art. 20 ust. 1 pkt 6 PożPubWolontU.

56 § 32 ust. 3–4 Statutu KONZKŻ.

57 Art. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 3 PożPubWolontU.

58 Art. 10 ust. 1 PożPubWolontU..

59 Art. 71 ust. 1 OchrZabU.

60 Art. 77, art. 81 ust. 1–2 oraz art. 82 ust. 1 OchrZabU.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

ochrony zabytków. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych[61]. Regulacja ta odróżnia cmentarze wyznaniowe od cmentarzy komunalnych, których utrzymanie i zarządzanie ustawodawca powierzył właściwym wójtom, burmistrzom albo prezydentom miast. Zakwalifikowanie nekropolii jako cmentarza wyznaniowego wyznacza zatem podmiot odpowiedzialny za jej utrzymanie i zarządzanie, nie przesądza jednak samoistnie o szczegółowym zakresie prawa własności nieruchomości.

Szczególne regulacje odnoszące się do cmentarzy żydowskich zawiera ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Gminy wyznaniowe żydowskie oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich posiadają osobowość prawną i mogą nabywać, posiadać oraz zbywać mienie ruchome i nieruchome, a także samodzielnie zarządzać swoim majątkiem[62]. Cmentarze wyznaniowe żydowskie stanowiące własność gmin żydowskich albo Związku Gmin nie podlegają wywłaszczeniu. Ustawa przewiduje ponadto szczególną ochronę cmentarzy stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których wszczęto postępowanie regulacyjne: nieruchomości takie nie mogą zostać zbyte osobom trzecim ani przeznaczone na inne cele[63].

Postępowanie regulacyjne, o którym mowa w art. 30 ustawy, służyło uregulowaniu sytuacji prawnej określonych nieruchomości przejętych przez Państwo, które 1.09.1939 r. stanowiły własność gmin żydowskich lub innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych. Obejmowało ono między innymi nieruchomości, na których znajdowały się wówczas cmentarze żydowskie lub synagogi[64]. Regulacji tej nie należy traktować jako ogólnej podstawy dochodzenia praw do każdego cmentarza żydowskiego ani jako źródła uprawnień Komitetu. Wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego mogła złożyć gmina żydowska albo Związek Gmin, a nie działające niezależnie od nich stowarzyszenie. Znaczenie art. 30 dla konkretnej nieruchomości zależy ponadto od spełnienia przesłanek ustawowych oraz od przebiegu dotyczącego jej postępowania regulacyjnego.

Ustawa przewiduje również współdziałanie instytucji państwowych, samorządowych i wyznaniowych w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury i sztuki, ich dokumentacji, muzeów i archiwów będących własnością gmin żydowskich, a także dzieł kultury i sztuki o motywach religijnych. Współdziałanie to odbywa się na zasadach określonych w odrębnych przepisach[65].

61 Art. 2 ust. 1–2 ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1590); por. P. Drembkowski, komentarz do art. 2 (w:) tenże, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

62 Art. 5 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 ustawy z 20.02.1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1798), dalej: UstawaWyznŻyd.

63 Art. 23 ust. 1–2 UstawyWyznŻyd.

64 Art. 30 ust. 1 UstawyWyznŻyd.

65 Art. 21 UstawyWyznŻyd.

Art. 21 ustawy nie przyznaje zatem samodzielnych kompetencji organizacji pozarządowej ani nie zastępuje podstaw prawnych wymaganych do finansowania lub prowadzenia prac konserwatorskich. Tworzy natomiast podstawę kierunkową dla współpracy podmiotów publicznych i wyznaniowych w zakresie ochrony żydowskiego dziedzictwa.

Art. 10 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich dopuszcza odbywanie religijnych uroczystości pogrzebowych i nabożeństw żałobnych na cmentarzach komunalnych, z zachowaniem obowiązujących przepisów porządkowych[66]. Przepis ten potwierdza możliwość sprawowania żydowskich obrzędów pogrzebowych także na cmentarzu niewyznaniowym, nie określa natomiast zasad własności, utrzymania ani zarządzania cmentarzami żydowskimi. Z punktu widzenia statusu tarnowskiej nekropolii zasadnicze znaczenie mają zatem art. 2 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy majątkowe ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich.

Według informacji opublikowanych przez KONZKŻ właścicielem nieruchomości, na której znajduje się cmentarz żydowski w Tarnowie, jest Gmina Wyznaniowa Żydowska w Krakowie, natomiast Komitet realizował projekt renowacyjny jako pełnomocnik właściciela[67]. Oznacza to, że KONZKŻ nie był podmiotem, któremu z racji samego statusu stowarzyszenia przysługiwało prawo zarządzania cmentarzem. Zakres jego działania wynikał z udzielonego umocowania oraz ze stosunku prawnego łączącego go z właścicielem nieruchomości. Pełnomocnictwo pozwalało Komitetowi działać w granicach umocowania, nie powodowało jednak przeniesienia na niego prawa własności cmentarza ani ogółu praw i obowiązków właściciela.

Jednoczesne zakwalifikowanie cmentarza jako cmentarza wyznaniowego oraz zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru powoduje współstosowanie dwóch reżimów prawnych. Przepisy prawa cmentarnego i wyznaniowego określają w szczególności zasady utrzymania, zarządzania oraz ochrony praw majątkowych związku wyznaniowego, natomiast ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyznacza obowiązki związane z zachowaniem wartości zabytkowej obiektu oraz warunki prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Żaden z tych reżimów nie wyłącza pozostałych regulacji mających zastosowanie do nieruchomości.

VIII.II. Wpis cmentarza do rejestru zabytków i jego konsekwencje prawne

Cmentarze zostały wymienione w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako jedna z kategorii zabytków nieruchomych mogących podlegać ochronie

66 Art. 10 UstawyWyznŻyd.

67 *Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie 2017–2019 – Projekt*, strona internetowa Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, https://kirkut-tarnow.pl/projekt/, dostęp: 14.09.2026 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

i opiece bez względu na stan zachowania. Jedną z prawnych form ich ochrony jest wpis do rejestru zabytków. Rejestr zabytków znajdujących się na obszarze województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków[68]. Cmentarz żydowski w Tarnowie został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych 28.09.1976 r. pod numerem A-22[69].

Wpis zabytku nieruchomego do rejestru następuje na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydawanej z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym zabytek się znajduje. Informację o wpisie ujawnia się również w księdze wieczystej nieruchomości na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków[70]. W przypadku tarnowskiego cmentarza decyzja o wpisie została wydana przed wejściem w życie obecnej ustawy, jednak wynikające z wpisu obowiązki i ograniczenia należy obecnie oceniać na podstawie obowiązujących przepisów o ochronie zabytków.

Ustawa rozróżnia ochronę zabytków oraz opiekę nad zabytkiem. Ochrona zabytków jest zadaniem organów administracji publicznej i obejmuje w szczególności tworzenie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków, zapobieganie zagrożeniom dla ich wartości, przeciwdziałanie niszczeniu i niewłaściwemu korzystaniu z zabytków oraz kontrolowanie ich stanu zachowania i przeznaczenia[71]. Opiekę nad zabytkiem sprawuje natomiast jego właściciel lub posiadacz. Polega ona w szczególności na zapewnieniu warunków badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia przy nim prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, właściwego korzystania z zabytku oraz popularyzowania wiedzy o nim i jego znaczeniu dla historii i kultury[72].

Podstawowym kryterium rozróżnienia ochrony i opieki jest zatem krąg podmiotów, do których ustawodawca kieruje określone obowiązki. Ochrona zabytków należy do organów administracji publicznej, które mogą posługiwać się zarówno instrumentami władczymi, jak i działaniami niewładczymi. Opieka nad konkretnym zabytkiem obciąża natomiast jego właściciela lub posiadacza i ma charakter zindywidualizowany[73]. W konsekwencji wpis cmentarza do rejestru nie przenosi obowiązku sprawowania opieki nad nim na wojewódzkiego konserwatora zabytków ani na gminę, jeżeli podmioty te nie są jego właścicielem lub posiadaczem.

68 Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. f, art. 7 pkt 1 oraz art. 8 ust. 1–2 OchrZabU.

69 Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie, *Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego z uwzględnieniem podziału na powiaty i gminy*, pozycja: „Tarnów – cmentarz żydowski, ul. Szpitalna, Słoneczna, A-22 z 28.09.1976 r."

70 Art. 9 ust. 1 i 4 OchrZabU.

71 Art. 4 OchrZabU.

72 Art. 5 OchrZabU.

73 Art. 4 i art. 5 OchrZabU; K. Zalasińska, komentarz do art. 4 i 5 (w:) K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, wyd. 2, 2025, Legalis.

Wpis do rejestru powoduje objęcie zabytku szczególnym reżimem administracyjnoprawnym. Prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów Prawa budowlanego[74]. W zależności od rodzaju zamierzonego działania wymagane mogą być również inne pozwolenia przewidziane w art. 36 OchrZabU.

Obowiązek finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku spoczywa na osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego[75]. Katalog ten obejmuje nie tylko właściciela, lecz także inne podmioty dysponujące zabytkiem na podstawie jednego z tytułów wymienionych w ustawie. Samo zainteresowanie ochroną obiektu lub posiadanie celów statutowych związanych z dziedzictwem kulturowym nie powoduje powstania ustawowego obowiązku finansowania prac.

W odniesieniu do KONZKŻ oznacza to, że sam status stowarzyszenia, organizacji pozarządowej lub organizacji pożytku publicznego nie daje Komitetowi prawa do samodzielnego prowadzenia prac przy cmentarzu ani nie czyni go podmiotem obowiązków właściciela. Komitet może prowadzić lub organizować określone działania, jeżeli dysponuje odpowiednim tytułem prawnym, zgodą właściciela albo stosownym umocowaniem i spełni wymagania wynikające z przepisów o ochronie zabytków. W przypadku renowacji tarnowskiego cmentarza podstawę działania Komitetu stanowiło pełnomocnictwo udzielone przez właściciela nieruchomości[76].

Wpis cmentarza do rejestru wzmacnia ochronę jego materialnej substancji, ale znaczenie tej formy ochrony nie ogranicza się do poszczególnych nagrobków. Przedmiotem ochrony jest cmentarz jako zabytek nieruchomy w granicach określonych w decyzji o wpisie. Dokładny zakres przedmiotowy i przestrzenny ochrony należy zatem ustalać na podstawie treści decyzji z 28.09.1976 r. oraz dokumentacji stanowiącej podstawę wpisu. Samo przytoczenie numeru rejestrowego nie pozwala przesądzić, czy ochroną objęto również wszystkie elementy znajdujące się na terenie nekropolii albo jej otoczenie.

74 Art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 8 OchrZabU.

75 Art. 71 ust. 1 OchrZabU; K. Zalasińska, komentarz do art. 71, (w:) K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, wyd. 2, 2025, Legalis.

76 *Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie 2017–2019 – Projekt*, strona internetowa Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, https://kirkut-tarnow.pl/projekt/, dostęp: 14.09.2026 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

VIII.III. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony dziedzictwa

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami należą do obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury, oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami[77]. Przepis ten określa dziedzinę odpowiedzialności gminy, lecz nie stanowi samoistnej podstawy podejmowania wszystkich działań dotyczących każdego zabytku znajdującego się na jej obszarze. Szczegółowe kompetencje, obowiązki i instrumenty działania gminy wynikają z przepisów ustaw szczególnych, w tym z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na gruncie tej ustawy należy odróżnić ochronę zabytków wykonywaną przez organy administracji publicznej od opieki nad konkretnym zabytkiem, sprawowanej przez jego właściciela lub posiadacza. Organy gminy uczestniczą w realizacji zadań ochronnych, w szczególności przez tworzenie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków, uwzględnianie wymagań ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym oraz podejmowanie działań w ramach przyznanych im kompetencji[78]. Nie oznacza to jednak, że gmina staje się podmiotem ustawowego obowiązku sprawowania opieki nad każdym zabytkiem położonym na jej terytorium.

Jednostka samorządu terytorialnego sprawuje opiekę nad zabytkiem jako jego właściciel, posiadacz albo podmiot dysponujący innym tytułem prawnym wskazanym w ustawie. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprawowanie opieki nad zabytkiem, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiada ona tytuł prawny do tego zabytku[79]. W przypadku cmentarza żydowskiego w Tarnowie, który według informacji Komitetu stanowi własność Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie, regulacja ta nie nakłada na Gminę Miasta Tarnowa obowiązku finansowania prac wynikającego z posiadania tytułu prawnego do nekropolii[80].

Brak tytułu prawnego gminy do zabytku nie wyłącza możliwości wspierania jego ochrony przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych w ustawie. Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący

77 Art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662 z późn. zm.).

78 Art. 4 pkt 1 i 6 OchrZabU.

79 Art. 5 oraz art. 71 ust. 2 OchrZabU.

80 *Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie 2017–2019 – Projekt*, strona internetowa Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, https://kirkut-tarnow.pl/projekt/, dostęp: 14.09.2026 r.

gminy, powiatu albo samorządu województwa może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru albo znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Zasady udzielania dotacji określa uchwała właściwego organu stanowiącego, a jej zakres przedmiotowy jest ograniczony do nakładów koniecznych wymienionych w art. 77 ustawy[81].

Art. 71 i art. 81 ustawy regulują odmienne sytuacje. Pierwszy z tych przepisów dotyczy finansowania opieki nad zabytkiem przez podmiot posiadający do niego określony tytuł prawny. Drugi umożliwia jednostce samorządu terytorialnego wspieranie prac przy zabytku należącym do innego podmiotu w formie dotacji udzielanej na zasadach określonych w uchwale[82]. Przyznanie dotacji ma charakter fakultatywny, a sam status wnioskodawcy jako organizacji pozarządowej lub organizacji pożytku publicznego nie tworzy roszczenia o jej otrzymanie.

Instrumentem prowadzenia lokalnej polityki w tej dziedzinie jest również gminny program opieki nad zabytkami. Program sporządza się na okres czterech lat, a przyjmuje go rada gminy po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z realizacji programu wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza co dwa lata sprawozdanie przedstawiane radzie gminy[83]. Program pozwala określić kierunki lokalnej polityki wobec dziedzictwa oraz tworzy ramy dla koordynowania działań podejmowanych przez gminę, właścicieli i posiadaczy zabytków, instytucje kultury oraz organizacje pozarządowe. Nie jest jednak samoistnym źródłem uprawnień do dysponowania zabytkiem należącym do innego podmiotu ani podstawą pominięcia wymagań dotyczących prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru.

Współpraca Gminy Miasta Tarnowa z KONZKŻ może obejmować w szczególności udzielanie wsparcia finansowego na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów, realizowanie wspólnych przedsięwzięć edukacyjnych i kulturalnych, wymianę informacji oraz uwzględnianie problematyki żydowskiego dziedzictwa w lokalnej polityce kulturalnej. Komitet może w ten sposób uczestniczyć w realizacji przedsięwzięć służących lokalnej wspólnocie, zachowując status podmiotu prawa prywatnego. Współdziałanie z gminą nie prowadzi do przekazania Komitetowi kompetencji władczych ani do przejęcia przez gminę obowiązków podmiotu posiadającego tytuł prawny do cmentarza.

81 Art. 77 oraz art. 81 ust. 1–2 OchrZabU.

82 K. Zalasińska, komentarz do art. 71 i 81 (w:) K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, wyd. 2, 2025, Legalis; por. wyrok NSA z 29.09.2011 r., II GSK 934/10, Legalis.

83 Art. 87 ust. 1, 3 i 5 OchrZabU.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

VIII.IV. Komitet jako organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym

KONZKŻ może być kwalifikowany jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem pojęcie organizacji społecznej obejmuje organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze oraz inne organizacje społeczne. Jest ono ujmowane szeroko i obejmuje także stowarzyszenia. Zakwalifikowanie Komitetu jako organizacji społecznej nie nadaje mu statusu organu administracji publicznej ani strony każdego postępowania dotyczącego ochrony dziedzictwa. Ma natomiast znaczenie dla określenia jego uprawnień procesowych[84].

Na podstawie art. 31 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania z urzędu albo – jeżeli postępowanie już się toczy – z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. Skorzystanie z tych uprawnień wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek: żądanie musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji, a za jej udziałem powinien przemawiać interes społeczny[85]. W przypadku KONZKŻ związek ze statutowymi celami może występować w szczególności w sprawach dotyczących ochrony cmentarzy żydowskich oraz innych zabytków kultury żydowskiej znajdujących się na obszarze byłej Galicji[86].

O zasadności żądania organizacji rozstrzyga organ prowadzący postępowanie. Jeżeli uzna żądanie za uzasadnione, wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu albo o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu przysługuje zażalenie. Organizacja dopuszczona do postępowania uczestniczy w nim na prawach strony[87]. Nie oznacza to jednak, że staje się podmiotem materialnoprawnego interesu, którego dotyczy postępowanie, ani że nabywa prawa do zabytku lub nieruchomości.

Uprawnienia te mogą mieć szczególne znaczenie w postępowaniach dotyczących wpisu cmentarza żydowskiego do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wpis zabytku nieruchomego do rejestru następuje na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydanej z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek[88]. Jeżeli Komitet nie jest właści-

84 Art. 5 § 2 pkt 5 KPA; B. Adamiak, J. Borkowski, komentarz do art. 5, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 20, Warszawa 2026, Legalis.

85 Art. 31 § 1 KPA.

86 § 7 ust. 1–4 oraz § 8 pkt 1 Statutu KONZKŻ.

87 Art. 31 § 2–3 KPA.

88 Art. 9 ust. 1 OchrZabU.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

cielem zabytku ani użytkownikiem wieczystym gruntu, nie może skutecznie złożyć wniosku o wpis na podstawie art. 9 ust. 1 tej ustawy. Może jednak, jako organizacja społeczna, wystąpić na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego z żądaniem wszczęcia postępowania z urzędu albo – jeżeli postępowanie już się toczy – na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 Kodeksu żądać dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu.

Uwzględnienie takiego żądania wymaga każdorazowej oceny właściwego organu. Samo statutowe zajmowanie się ochroną dziedzictwa nie przesądza jeszcze o istnieniu interesu społecznego uzasadniającego udział organizacji w konkretnej sprawie. Znajomość lokalnego kontekstu, posiadana dokumentacja, wyniki inwentaryzacji oraz doświadczenie Komitetu w prowadzeniu działań na rzecz cmentarzy żydowskich mogą jednak stanowić argument przemawiający za jego udziałem, jeżeli wiedza ta może przyczynić się do dokładnego wyjaśnienia sprawy i ochrony wartości zabytkowych obiektu.

Znaczenie wpisu dawnego cmentarza żydowskiego do rejestru zabytków zostało zaakcentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.12.2020 r., II OSK 1453/18. Sprawa dotyczyła dawnego cmentarza żydowskiego w Płońsku. Orzeczenie potwierdza, że zniszczenie pierwotnego zagospodarowania cmentarza nie musi wykluczać uznania zachowanego terenu za zabytek, jeżeli posiada on wartość historyczną i stanowi świadectwo działalności społeczności żydowskiej[89]. Wyroku tego nie należy natomiast traktować jako bezpośredniej podstawy określającej uprawnienia procesowe Komitetu, ponieważ przedmiotem rozstrzygnięcia była ocena przesłanek ochrony zabytkowej konkretnego terenu, a nie status KONZKŻ ani zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu.

Komitet może korzystać również z instrumentów przewidzianych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Organizacja społeczna posiada zdolność sądową w zakresie swojej działalności statutowej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Na podstawie art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organizacja społeczna może wnieść skargę w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby, jeżeli sprawa mieści się w zakresie jej działalności statutowej oraz organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym[90].

Od legitymacji do wniesienia skargi należy odróżnić możliwość zgłoszenia udziału w już toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym. Artykuł 33 § 2 p.p.s.a. przewiduje możliwość zgłoszenia udziału w charakterze uczestnika przez organizację społeczną, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli sprawa pozostaje w zakresie jej działalności statutowej. O dopuszczeniu organizacji do udziału rozstrzyga sąd w drodze postanowienia. Na postanowienie

89 Wyrok NSA z 9.12.2020 r., II OSK 1453/18, LEX nr 3149498; por. wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2018 r., VII SA/Wa 1019/17.

90 Art. 25 § 4 oraz art. 50 § 1 p.p.s.a.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

odmawiające dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie[91]. Przesłanek wniesienia skargi nie należy zatem utożsamiać z przesłankami zgłoszenia udziału w postępowaniu wszczętym skargą innego uprawnionego podmiotu.

Uprawnienia procesowe organizacji społecznej nie mają charakteru nieograniczonego. Sam ogólny związek sprawy z ochroną dziedzictwa nie jest wystarczający do udziału KONZKŻ w każdym postępowaniu. Konieczne jest wykazanie związku pomiędzy przedmiotem konkretnej sprawy a celami statutowymi Komitetu oraz – na etapie postępowania administracyjnego – istnienia interesu społecznego przemawiającego za jego udziałem.

Możliwy udział Komitetu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym uzupełnia niewładcze formy jego działalności, takie jak dokumentowanie zabytków, organizowanie prac, działalność edukacyjna i współpraca z właścicielami zabytków. Instrumenty procesowe pozwalają organizacji przedstawiać posiadane materiały, formułować stanowisko i korzystać z przewidzianych prawem środków zaskarżenia. Nie prowadzą jednak do przejęcia kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków ani uprawnień właściciela nieruchomości.

IX. Wybrane przykłady działalności Komitetu opieki nad zabytkami kultury żydowskiej

IX.I. Renowacja zabytkowego cmentarza żydowskiego w Tarnowie

Jednym z najważniejszych przedsięwzięć Komitetu była renowacja cmentarza żydowskiego w Tarnowie, przeprowadzona w latach 2017–2019. Wartość projektu wyniosła 2 992 685,06 zł, a dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego – 2 244 513,75 zł[92]. Przedsięwzięcie wspierały również Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Gmina Miasta Tarnowa oraz prywatni darczyńcy[93].

91 Art. 33 § 2 p.p.s.a.

92 *Lista wniosków złożonych w ramach konkursu nr RPMP.06.01.01-IZ.00-12-021/16*, poz. 34, projekt nr RPMP.06.01.01-12-0152/16 „Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie", Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, https://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/skorzystaj/nabory/poddzialanie-6-1-1--ochrona-i-opieka--nad-zabytkami---projekty-mniejszej-skali---rpmp-06-01-01-iz-00-12-021-16/informacje-nt--zlozonych-wnioskow/Lista-zlozonych-wnioskow-6-1-1-mniejsza-skala-29072016.pdf, dostęp: 14.09.2026 r. W innych dokumentach wskazano dofinansowanie w wysokości 2 244 513,76 zł; różnica wynosi jeden grosz.

93 Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, *Cmentarz żydowski*, https://kirkut-tarnow.pl/jewish-cemetery/, dostęp: 14.09.2026 r.

Właścicielem cmentarza jest Gmina Wyznaniowa Żydowska w Krakowie, a Komitet realizował projekt jako jej pełnomocnik[94]. Nie działał zatem jako właściciel nieruchomości, lecz na podstawie udzielonego umocowania.

Prace obejmowały odnowienie ogrodzenia, alejek, domu przedpogrzebowego, pomnika i nagrobków oraz wykonanie infrastruktury poprawiającej dostępność nekropolii. Dom przedpogrzebowy przystosowano do celów wystawienniczych, oznaczono mogiły zbiorowe, a renowacji poddano pomnik główny i 120 nagrobków[95].

Sporządzono również dokumentację ponad 5000 inskrypcji, wykonano 16 dwujęzycznych plansz informacyjnych oraz przygotowano polską, angielską i multimedialną wersję przewodnika po cmentarzu[96]. Projekt łączył więc konserwację zabytku z jego dokumentowaniem, udostępnianiem i popularyzowaniem wiedzy, odpowiadając ustawowemu pojęciu opieki nad zabytkiem[97].

Ponieważ cmentarz jest wpisany do rejestru zabytków, prowadzenie przy nim prac wymagało przestrzegania przepisów konserwatorskich, w tym uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków[98]. Zasadniczą część renowacji podsumowano 26.06.2019 r., natomiast ostateczne rozliczenie projektu nastąpiło w listopadzie 2019 r.[99]

Przedsięwzięcie obrazuje quasipubliczny charakter działalności Komitetu. Jako podmiot prawa prywatnego współpracował on z właścicielem zabytku, administracją publiczną i darczyńcami, łącząc instrumenty prawne, finansowanie publiczne oraz aktywność społeczną.

94 *Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie 2017–2019 – Projekt*, strona internetowa KONZKŻ, https://kirkut-tarnow.pl/projekt/, dostęp: 14.09.2026 r.

95 Ibidem; *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, s. 2–3.

96 *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, s. 3, https://muzeum-tarnow.home.pl/archiwum/komitet/documents/2019-sprawozdanie.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.

97 Art. 5 pkt 1 i 5 OchrZabU.

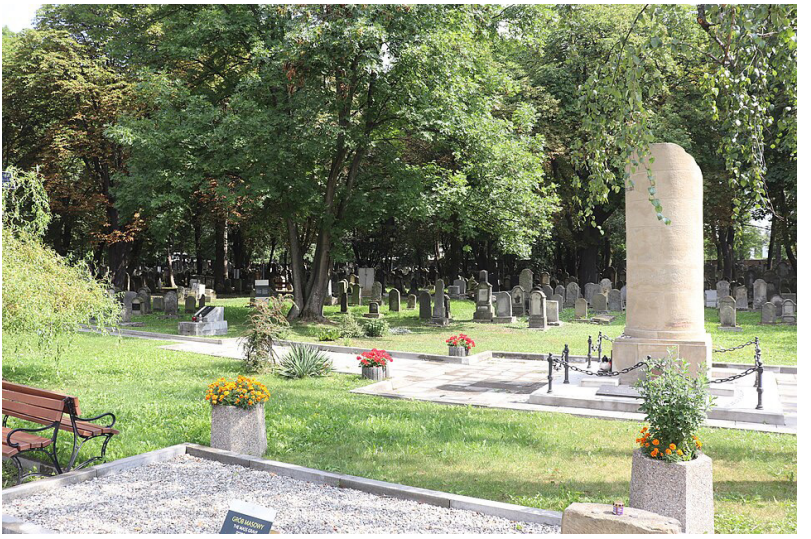
98 Art. 36 ust. 1 pkt 1 OchrZabU.

99 *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, s. 4.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10



Fot. 1. Dom przedpogrzebowy Beit Tahara na cmentarzu żydowskim w Tarnowie przed przeprowadzeniem prac renowacyjnych Fot. Tajchman, Cmentarz żydowski w Tarnowie 06 – dom przedpogrzebowy, Wikimedia Commons, licencja CC BY-SA 3.0 PL, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cmentarz_żydowski_w_Tarnowie_06_-_dom_przedpogrzebowy.JPG, dostęp: 14.09.2026 r.



Fot. 2. Cmentarz żydowski w Tarnowie po zakończeniu projektu renowacyjnego, 23 sierpnia 2022 r. *Źródło: Andrzej Otrębski, Tarnow cmentarz zydowski 01, Wikimedia Commons, licencja CC BY-SA 4.0, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tarnow_cmentarz_zydowski_01.jpg, dostęp: 14.09.2026 r.*

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

IX.II. Prace przy innych cmentarzach żydowskich

Działalność Komitetu obejmuje również cmentarze żydowskie poza Tarnowem. W 2019 r. KONZKŻ konsultował dokumentację remontu cmentarza w Przemyślu, wspierał starania o odzyskanie terenu cmentarza w Mielcu oraz przygotował dokumentację ogrodzenia cmentarza w Ołpinach, obejmującą wytyczenie granic i wycenę prac[100].

Na zlecenie Davida Singera wykonano także macewę rabina Dova Berisha Frommera, ustawioną na cmentarzu w Oświęcimiu. Komitet pośredniczył ponadto przy remontach nagrobków w Tarnowie zlecanych przez rodziny pochowanych osób[101].

Działania te potwierdzają organizacyjną, doradczą i koordynacyjną rolę Komitetu w ochronie żydowskiego dziedzictwa. Nie oznaczają jednak przejęcia obowiązków właściciela lub posiadacza cmentarza ani kompetencji administracji publicznej. Zakres aktywności KONZKŻ zależy od statusu prawnego nieruchomości, zgody lub umocowania uprawnionego podmiotu oraz wymagań konserwatorskich. Prace przy cmentarzu wpisanym do rejestru zabytków wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków[102].

IX.III. Międzynarodowy tabor pamięci Romów

Międzynarodowy Tabor Pamięci Romów służy upamiętnieniu Zagłady Romów oraz popularyzowaniu ich historii i kultury. Pierwszą edycję zorganizowano w 1996 r. z inicjatywy Adama Bartosza i Adama Andrasza. Tabor ma formę wędrówki do miejsc martyrologii Romów w Małopolsce, m.in. Żabna, Borzęcina Dolnego i Szczurowej[103].

Komitet współorganizuje przedsięwzięcie z Muzeum Okręgowym w Tarnowie. W 2019 r. jego dwudziesta edycja otrzymała 30 000 zł dofinansowania od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[104].

Udział KONZKŻ odpowiada celom statutowym dotyczącym historii i kultury innych grup etnicznych i narodowych związanych z obszarem byłej Galicji[105]oraz mieści się w ustawowej sferze działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych[106]. Współorganizowanie Taboru potwierdza quasipubliczny charakter działalności

100 *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, s. 5, https://muzeum-tarnow.home.pl/archiwum/komitet/documents/2019-sprawozdanie.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.

101 Tamże.

102 Art. 36 ust. 1 pkt 1 OchrZabU.

103 W. Kaźmierska, *Tabor Pamięci Romów jako przykład promowania wiedzy o Romach przez Muzeum Etnograficzne w Tarnowie*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa" 2014/44, s. 150–161, DOI: 10.11649/sn.2014.011.

104 *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, s. 6, https://muzeum-tarnow.home.pl/archiwum/komitet/documents/2019-sprawozdanie.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.

105 § 7 ust. 5 oraz § 8 pkt 2 Statutu KONZKŻ.

106 Art. 4 ust. 1 pkt 5 PożPubWolontU.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

Komitetu, który jako podmiot prawa prywatnego realizuje zadania edukacyjne i upamiętniające we współpracy z instytucją kultury i administracją publiczną.

IX.IV. Działalność wydawnicza

Działalność wydawnicza Komitetu służy popularyzowaniu wiedzy o historii i kulturze Żydów oraz innych grup etnicznych i narodowych związanych z obszarem byłej Galicji[107].

W 2020 r. Komitet wydał publikację Natalii Gancarz *Na bister. Nie zapomnij. Do not forget*, dokumentującą miejsca pamięci romskich ofiar nazizmu. Projekt otrzymał 32 500 zł dofinansowania ze środków resortu edukacji[108]. W tym samym roku ukazał się album Agnieszki Traczewskiej *A Rekindled World*, poświęcony współczesnym społecznościom chasydzkim, dofinansowany kwotą 100 000 zł[109]. Komitet opublikował również numer 12/2019 czasopisma „Studia Romologica", którego wydanie Gmina Miasta Tarnowa wsparła kwotą 10 000 zł[110].

Publikacje te służą dokumentowaniu dziedzictwa żydowskiego i romskiego, edukacji historycznej oraz utrwalaniu pamięci o społecznościach dotkniętych prześladowaniami i Zagładą. Finansowanie ze środków publicznych potwierdza współpracę Komitetu z administracją w realizacji zadań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz ochrony dziedzictwa kulturowego[111].

X. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie stanowi przykład organizacji społecznej, która – pozostając podmiotem prawa prywatnego – uczestniczy w realizacji zadań mających znaczenie publiczne. KONZKŻ jest stowarzyszeniem rejestrowym posiadającym osobowość prawną, organizacją pozarządową oraz organizacją pożytku publicznego. Określenia te nie są tożsame, lecz odnoszą się do różnych aspektów jego statusu: formy organizacyjno-prawnej, przynależności do sektora pozarządowego oraz szczególnego statusu związanego z prowadzeniem działalności pożytku publicznego.

107 § 7 ust. 2, 4 i 5 oraz § 8 pkt 3 Statutu KONZKŻ.

108 *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za 2020 r.*, s. 2, https://kirkut-tarnow.pl/wp-content/uploads/2021/10/2020-Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Komitet.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.

109 Tamże. W sprawozdaniu jako źródło finansowania wskazano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, natomiast Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN wskazuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: *Czytelnia POLIN online: Agnieszka Traczewska „A Rekindled World / Wskrzeszony świat"*, https://polin.pl/pl/wydarzenie/czytelnia-polin-online-agnieszka-traczewska-rekindled-world-wskrzeszony-swiat, dostęp: 14.09.2026 r. Bez dokumentacji dotacyjnej nie można jednoznacznie rozstrzygnąć tej rozbieżności.

110 *Sprawozdanie z działalności Komitetu… za 2020 r.*, s. 2; Komitet Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie, *Studia Romologica nr 12/2019*, https://kirkut-tarnow.pl/2020/09/studia-romologica-nr-12-2019/, dostęp: 14.09.2026 r.

111 Art. 4 ust. 1 pkt 5 i 16 PożPubWolontU.

Potwierdzenie znalazła pierwsza hipoteza, zgodnie z którą status prawny Komitetu umożliwia mu podejmowanie działań wspierających system ochrony dziedzictwa bez uzyskania statusu podmiotu administracji publicznej. KONZKŻ nie dysponuje kompetencjami władczymi właściwymi organom ochrony zabytków ani nie zastępuje właściciela lub posiadacza zabytku w wykonywaniu obowiązków wynikających z ustawy. Może jednak inicjować, wspierać, finansować i koordynować przedsięwzięcia, pozyskiwać środki publiczne i prywatne, prowadzić działalność dokumentacyjną, naukową, edukacyjną i wydawniczą oraz współpracować z właścicielami i posiadaczami zabytków, związkami wyznaniowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami kultury i organami ochrony zabytków. Zakres tych działań zależy każdorazowo od statusu prawnego danego obiektu, posiadanego przez Komitet tytułu prawnego lub udzielonego mu umocowania oraz wymagań przewidzianych w przepisach szczególnych.

Potwierdzona została również druga hipoteza, zakładająca funkcjonalnie quasipubliczny charakter działalności Komitetu. Określenie to nie oznacza odrębnej kategorii normatywnej ani przekształcenia KONZKŻ w podmiot publiczny. Opisuje natomiast sytuację, w której stowarzyszenie realizuje cele mieszczące się w sferze zadań publicznych, korzysta ze środków publicznych i współdziała z administracją, zachowując jednocześnie prywatnoprawny status oraz organizacyjną samodzielność. Charakter ten jest szczególnie widoczny w przypadku renowacji cmentarza żydowskiego w Tarnowie, realizowanej przez Komitet na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez właściciela nieruchomości, przy wykorzystaniu funduszy europejskich, środków publicznych oraz wpłat darczyńców.

Analiza potwierdziła ponadto trzecią hipotezę, zgodnie z którą skuteczna ochrona żydowskiego dziedzictwa wymaga współdziałania instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych. Przykład renowacji tarnowskiego cmentarza pokazuje, że samo pozyskanie środków finansowych nie jest wystarczające. Prowadzenie prac wymaga respektowania praw podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości, uzyskania odpowiedniego umocowania oraz spełnienia wymagań wynikających z przepisów o ochronie zabytków, w szczególności dotyczących uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Status Komitetu jako organizacji społecznej może mieć również znaczenie procesowe. Jeżeli przedmiot sprawy dotyczącej innej osoby pozostaje związany z celami statutowymi KONZKŻ, a za udziałem organizacji przemawia interes społeczny, Komitet może żądać wszczęcia postępowania administracyjnego albo dopuszczenia go do udziału w takim postępowaniu. Po spełnieniu przesłanek ustawowych możliwy jest również jego udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Instrumenty te mogą znaleźć zastosowanie zwłaszcza w sprawach dotyczących prawnych form ochrony cmentarzy żydowskich, w tym wpisu cmentarza do rejestru zabytków. Uprawnienia

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

procesowe organizacji społecznej nie oznaczają jednak jej automatycznego dopuszczenia do każdej sprawy związanej z ochroną dziedzictwa.

Analiza materiału badawczego, obejmującego Statut KONZKŻ, sprawozdania z działalności oraz dokumentację wybranych przedsięwzięć, wskazuje, że aktywność Komitetu wykracza poza działania służące fizycznemu zabezpieczaniu zabytków. Obejmuje również dokumentowanie dziedzictwa, inwentaryzowanie nagrobków, działalność wydawniczą, edukację historyczną, organizowanie wydarzeń upamiętniających oraz działania na rzecz dziedzictwa romskiego. Komitet pełni zatem funkcję pośredniczącą pomiędzy właścicielami i posiadaczami zabytków, administracją publiczną, instytucjami kultury, darczyńcami oraz społecznościami zainteresowanymi zachowaniem miejsc pamięci.

Przypadek KONZKŻ pokazuje, że organizacja pozarządowa może odgrywać istotną rolę w wielopodmiotowym modelu ochrony dziedzictwa kulturowego. Jej działalność nie zastępuje zadań organów administracji publicznej ani obowiązków właścicieli i posiadaczy zabytków, lecz może uzupełniać działania tych podmiotów przez mobilizowanie zasobów społecznych, pozyskiwanie finansowania, gromadzenie wiedzy i koordynowanie współpracy. O wartości analizowanego modelu przesądza zatem nie wyposażenie Komitetu w kompetencje władcze, lecz jego zdolność do łączenia aktywności obywatelskiej z publicznymi instrumentami ochrony dziedzictwa.

dr Justyna Staszczyk

Posiada stopień doktora nauk prawnych i jest adiunktem w Katedrze Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie. Jej działalność naukowa koncentruje się na prawie administracyjnym oraz prawnej ochronie dziedzictwa kulturowego.

Holds a PhD in Law and is an Assistant Professor in the Department of Administration at the University of Applied Sciences in Tarnow. Her academic work focuses on administrative law and the legal protection of cultural heritage.

ORCID: 0000-0003-2447-545X

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

Abstract

Keywords: *Jewish cultural heritage, monument protection, Jewish cemetery, association, non-governmental organization, public organization*

Legal aspects of the protection of Jewish cultural heritage in Tarnów on the example of the Committee for the Preservation of Jewish Heritage

The article examines the legal status of the Committee for the Protection of Jewish Cultural Heritage in Tarnów and its role in the cultural heritage protection system. It analyses the Committee as a registered association, non-governmental organization, public benefit organization, and public organization.

The research employs the doctrinal legal method, case-law and document analysis, and a case study approach, with particular emphasis on the renovation of the Jewish cemetery in Tarnów.

The analysis demonstrates that the Committee may initiate, finance and coordinate projects, conduct documentary, educational and publishing activities, and cooperate with public authorities and monument owners. Although its activities are functionally quasi-public, the Committee does not assume the powers of monument protection authorities or the statutory duties of monument owners and possessors. Effective protection of Jewish cultural heritage therefore requires legal, financial and organizational instruments as well as cooperation between public and private entities.

Bibliografia

1. **Adamiak Barbara, Borkowski Janusz,** *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 20, Warszawa 2026
2. Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego, *Odpis aktualny z Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej dotyczący Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie*, KRS 0000037501, stan na 14.09.2026 r.
3. **Drembkowski Paweł,** *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018
4. **Hońdo Leszek,** *Najstarsze nagrobki na żydowskim cmentarzu w Tarnowie*, „Humanities and Cultural Studies" 2021, t. 2, nr 1, s. 1–15, DOI: 10.5604/01.3001.0014.7383
5. **Kaźmierska Wioleta,** *Tabor Pamięci Romów jako przykład promowania wiedzy o Romach przez Muzeum Etnograficzne w Tarnowie*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa" 2014/44, s. 150–161, DOI: 10.11649/sn.2014.011

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.10

6. *Lista wniosków złożonych w ramach konkursu nr RPMP.06.01.01-IZ.00-12-021/16 w ramach Działania 6.1 „Rozwój dziedzictwa kulturowego i naturalnego", Poddziałania 6.1.1 „Ochrona i opieka nad zabytkami – projekty mniejszej skali"*, poz. 34, projekt nr RPMP.06.01.01-12-0152/16 „Renowacja zabytkowego Cmentarza Żydowskiego w Tarnowie", Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, https://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/skorzystaj/nabory/poddzialanie-6-1-1--ochrona-i-opieka-nad-zabytkami---projekty-mniejszej-skali---rpmp-06-01-01-iz-00-12-021-16/informacje-nt--zlozonych-wnioskow/Lista-zlozonych-wnioskow-6-1-1-mniejsza-skala-29072016.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.
7. **Pachowicz Anna,** *Środowisko inteligencji żydowskiej w Tarnowie w latach 1772–1918 (wybrani przedstawiciele)*, „Galicja. Studia i Materiały" 2024/11, s. 498–510, DOI: 10.15584/galisim.2024.11.23.
8. **Pachowicz Anna,** *Żydzi i chrześcijanie, z dziejów życia religijnego społeczności żydowskiej w Tarnowie,* „Galicja. Studia i Materiały" 2023/9, s. 300–323, DOI: 10.15584/galisim.2023.9.15.
9. *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2019*, https://muzeum-tarnow.home.pl/archiwum/komitet/documents/2019-sprawozdanie.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.
10. *Sprawozdanie z działalności Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie za rok 2020*, https://kirkut-tarnow.pl/wp-content/uploads/2021/10/2020-Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Komitet.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.
11. *Statut Komitetu Opieki nad Zabytkami Kultury Żydowskiej w Tarnowie*.
12. Tarnowskie Centrum Informacji, *Tarnów i region*, Tarnów 2025, https://www.it.tarnow.pl/wp-content/uploads/2024/12/Tarnow-i-region-folder-2025.pdf, dostęp: 14.09.2026 r.
13. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie, *Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego z uwzględnieniem podziału na powiaty i gminy*, pozycja: „Tarnów – cmentarz żydowski, ul. Szpitalna, Słoneczna, A-22 z 28.09.1976 r."
14. **Zalasińska Katarzyna, Czwojda Łukasz,** *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, wyd. 2, 2025.

Pojęcia kluczowe: *synagoga, Przemyśl, zabytek, ochrona, funkcja, autentyzm*

Joanna Kotulska

Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu jako przykład zniszczenia obiektu bez funkcji

Abstrakt

Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu została wybudowana pod koniec XIX w. W trakcie II wojny światowej pełniła funkcję elektrowni, a następnie została zaadaptowana na bazę transportową różnych podmiotów. Od lat 90. XX w. budynek nie pełnił żadnej funkcji i popadał w coraz większą ruinę. Sytuacji nie zmienił zakup obiektu przez prywatnego inwestora w 2005 r. Pomimo wpisania dawnej synagogi na Zasaniu do rejestru zabytków oraz wyrażenia zgody konserwatorskiej na roboty budowlane, by utworzyć tam centrum usługowo-handlowe, żadne działania nie zostały podjęte w celu rzeczywistej ochrony zabytku. Brak nadania funkcji użytkowej temu budynkowi sprawił, że jest on obecnie w gorszym stanie niż po II wojnie światowej. Jest on jednym z wielu przykładów udowadniających, że brak rzeczywistego zaadaptowania budynku zabytkowego do potrzeb społeczności jest jedną z najczęstszych przyczyn degradacji obiektu.

I. Wstęp

Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu jest jednym z wielu przykładów udowadniających, że wpisanie obiektu do rejestru zabytków nie jest wystarczającą formą ochrony. Brak zaplanowania dalszych działań ochronnych sprzyja szybkiej degradacji zabytku[1]. Skuteczniejszą formą ochrony zabytku jest użytkowanie budynku i nadanie mu nowej funkcji, niekoniecznie tożsamej z funkcją pierwotną. Artykuł przedstawia problem sytuacji prawnej i faktycznej obiektu zabytkowego nierealizującego żadnej funkcji na przykładzie dawnej Synagogi Zasańskiej.

1 Por. W. Szygendowski, B. M. Walczak, *Adaptacje zespołów zabytkowych we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych na przykładzie dziedzictwa poprzemysłowego Łodzi* (w:) *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, s. 146.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

Celem artykułu jest dokonanie analizy sytuacji prawnej i faktycznej dawnej synagogi na Zasaniu w Przemyślu z perspektywy rozwiązań prawnych oraz doktryny konserwatorskiej. Posłużono się metodą krytyki piśmiennictwa, teoretyczno-prawną oraz formalno-dogmatyczną w celu analizy zebranego materiału literatury. Dodatkowo metoda *case study*, polegająca na analizie literatury dostępnych opracowań naukowych opisujących historię dawnej synagogi na Zasaniu w Przemyślu i analizie obiektu *in situ*, pozwoliła na skonfrontowanie założeń teoretycznych ochrony prawnej i doktryny konserwatorskiej z rzeczywistą sytuacją obiektu zabytkowego. Analiza obiektu *in situ* oraz porównanie obecnego wyglądu tzw. Synagogi Zasańskiej z historycznymi fotografiami pokazała, że popadający obecnie w ruinę obiekt był w dużo lepszym stanie, gdy pełnił funkcję elektrowni (II wojna światowa) lub bazy transportowej (do lat 90. XX wieku). Zaniedbanie nadania funkcji użytkowej przez następnych właścicieli przyczyniło się do znacznego pogorszenia stanu budynku.

W związku z badanym tematem pojawiły się pytania dotyczące dostępnych rozwiązań prawnych oraz podjętych rozważań teoretycznych. Czy zasada ochrony autentyczności i integralności zabytku wpływa na możliwość nadania nowej funkcji obiektowi? Czy ochrona zabytku może działać na jego niekorzyść? Szczególnie w przypadku, gdy opieszały właściciel nie realizuje obowiązku opieki nad zabytkiem, by uzyskać korzyść ekonomiczną. Obiekt niszczeje i może utracić walory zabytkowe, a w konsekwencji powstaje możliwość wykreślenia go z rejestru zabytków.

Pierwsza część artykułu zawiera rozważania prawne ochrony i opieki nad zabytkiem nieruchomym. Opisuje wpływ autentyczności zabytku i stopień jego zachowania na możliwość wykreślenia obiektu z rejestru zabytków. Odnosi się również do możliwości nadawania nowej funkcji zabytkom. Druga część artykułu skupia się wokół rozumienia pojęcia autentyzmu oraz nadania nowej funkcji zabytkowi z perspektywy doktryny konserwatorskiej. Ostatnia część artykułu omawia problem dawnej synagogi na Zasaniu w Przemyślu jako przypadku zabytku, który od lat nie pełni funkcji użytkowej.

II. Rozważania prawne

Ochrona prawna obiektu architektonicznego mającego cechy zabytku opiera się w głównej mierze na normach zawartych w ustawie z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[2]. Ustawa ta określa, że zabytkiem nieruchomym jest „nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości" (art. 3 ust. 2 u.o.z.o.z.), „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" (art. 3 ust. 1 u.o.z.o.z.).

2 Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), dalej: u.o.z.o.z.

Ochrona zabytków jest powierzona w szczególności organom administracji publicznej (art. 4 u.o.z.o.z.), a opieka nad nimi właścicielowi lub posiadaczowi (art. 5 u.o.z.o.z.). Podmioty te powinny ze sobą współpracować w celu zachowania zabytku[3].

Organy konserwatorskie są zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zapewnienie „odpowiednich warunków, umożliwiających zachowanie zabytków we właściwym stanie, ich odpowiedniego zagospodarowania i utrzymania, zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla ich wartości, udaremnienia niszczenia i właściwego korzystania z zabytków"[4]. W tym samym czasie „podstawowym obowiązkiem właściciela zabytku jest podejmowanie wszelkich starań, aby przeciwdziałać dewastacji i pogorszeniu substancji zabytkowej obiektu wpisanego do rejestru zabytków"[5] oraz jego otoczenia. Ogólne nakreślenie wymaganych działań i pozostawienie w tym zakresie otwartego katalogu możliwych czynności pozwala na ich dostosowanie do potrzeb zabytku. Co więcej, działania te powinny być realizowane niezależnie od ujęcia obiektu w rejestrze zabytków lub ewidencji zabytków[6], gdyż o „uznaniu danego dobra za zabytek przesądzają względy materialne, nie formalne"[7]. Obiekt posiadający cechy i właściwości zabytku jest zabytkiem, niezależnie od dokonania takiego wpisu, i podlega przepisom ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[8].

Nadanie obiektowi jednej z form ochrony zabytków (art. 7 u.o.z.o.z.) ujętej w zamkniętym katalogu nakłada na właściciela lub posiadacza zabytku ograniczenia w zarządzaniu nim oraz umożliwia „stosowanie instrumentów nadzoru konserwatorskiego"[9]. Jednocześnie wiąże się z uwzględnieniem przez organy administracji publicznej ochrony zabytku w „planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska"[10].

Rozdział czwarty ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami opisuje nadzór konserwatorski nad zabytkiem oraz jego otoczeniem. Polega on między innymi na regularnych kontrolach „przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami" (art. 38 ust. 1 u.o.z.o.z.). W ramach tego działania ocenia się stan „zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków" (art. 38 ust. 3 pkt 2 u.o.z.o.z.), sprawdza się zgodność „wszelkich działań (…)

3 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.05.2017 r. (VII SA/Wa 1522/16) oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

4 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.10.2017 r. (VII SA/Wa 2612/16).

5 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.02.2022 r. (VII SA/Wa 2417/21).

6 A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2024, s. 82, 87.

7 Wyrok NSA z dnia 6.02.2023 r. (II OSK 2730/21).

8 Wyrok NSA z dnia 27.01.2011 r. (II OSK 31/10).

9 A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona…*, s. 92.

10 Wyrok NSA z dnia 27.04.2020 r. (II OSK 1800/19) oraz K. Zalasińska, *Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną* (w:) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasińska, Warszawa 2021, s. 22–23.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją" (art. 38 ust. 3 pkt 3 u.o.z.o.z.) oraz kompletuje się niezbędne informacje, dokumenty i inne dane związane z zakresem kontroli (art. 38 ust. 3 pkt 4 i 5 u.o.z.o.z.). Wykazany podczas kontroli zły stan zachowania zabytku może skutkować wydaniem przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zaleceń pokontrolnych usunięcia nieprawidłowości (art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z.). „Wojewódzki konserwator zabytków może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać" (art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z.) między innymi w stosunku do zabytku nieruchomego: „decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu" prac (art. 43 oraz 44 ust. 1 u.o.z.o.z.), decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu (art. 45 ust.1 u.o.z.o.z.), „decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru" (art. 46 ust. 1 u.o.z.o.z.), decyzję nakazującą przeprowadzenie „prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku" (art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z.).

Wpisowi nieruchomości do rejestru zabytków może towarzyszyć wpis o charakterze akcesoryjnym dotyczący otoczenia zabytku[11]. Wyznaczenie terenu wokół zabytku ma na celu ochronę „wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych" (art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z.). Jest to często jedyna „bariera" oddzielająca zabytek od otaczających go działek, które mogą być użytkowane w sposób dla niego szkodliwy. Nie ma w tym zakresie odpowiednich instrumentów prawnych, które mogłyby wpłynąć i narzucić użytkowanie pobliskiej działki w sposób nieszkodliwy dla obiektu zabytkowego[12].

Podejmowane wobec zabytku działania ochronne mają na celu zachowanie jego wartości, co leży w interesie społecznym (art. 3 ust. 1 u.o.z.o.z.). Stopień zachowania oryginalnej substancji obiektu „stanowi niewątpliwy wyznacznik i źródło wartości zabytkowych", które przekładają się na najcenniejszą wartość zabytku, jaką jest autentyzm[13]. Należy dążyć do zachowania pierwotnej materii obiektu, będącej „pełnowartościowym dokumentem czasu, w którym powstał", oraz unikać rekonstrukcji i odbudowy[14].

Zabytek jest szczególnym obiektem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418), który „nie musi spełniać funkcji

11 K. Zalasińska, *Rejestr…*, s. 7.

12 K. Zalasińska, *Rejestr…*, s. 7.

13 Wyrok NSA z dnia 14.06.2022 r. (II OSK 1848/19).

14 Wyrok NSA z dnia 14.06.2022 r. (II OSK 1848/19).

użytkowych”[15]. Jednak jeśli właściciel lub posiadacz chciałby zagospodarować obiekt na cele użytkowe, musi stosować się do norm zawartych w rozdziale 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Musi on przede wszystkim posiadać dokumentację konserwatorską oraz uzgodnione z wojewódzkim konserwatorem zabytków: program prac konserwatorskich, program zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem i program dalszego korzystania z obiektu z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości (art. 25 u.o.z.o.z.). Budynek zabytkowy podlega ochronie i opiece bez względu na stan zachowania (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z), choć nie oznacza to ochrony bezwarunkowej[16]. Nie można dopuścić, by celowe zaniedbanie obiektu zostało „nagrodzone” wykreśleniem obiektu z rejestru zabytków.

Zły stan techniczny[17], „konieczność znacznego odtworzenia zabytku”[18] czy koszty ekonomiczne prowadzonych prac przy zabytku[19] nie mogą być powodem zniesienia ochrony prawnej budynku[20]. „Zniszczenie elementów zabytku (…) powoduje uszczerbek w wartości zabytkowej, choć nie może powodować skreślenia”. Natomiast utrata wartości zabytku jest możliwa w przypadku bezpośredniego związku przyczynowego z całkowitym lub częściowym zniszczeniem obiektu, w wyniku czego obiekt traci istotę swojej wartości w sposób całkowity, stały, nieodwracalny i definitywny[21]. Podsumowując – skreślenie obiektu z rejestru zabytków jest możliwe tylko, gdy stopień jego zniszczenia „pozwoli uznać, że obiekt nie przedstawia już żadnych wartości” i nie da się go zachować[22].

III. Rozważania doktryny konserwatorskiej

Również doktryna konserwatorska pochylała się nad znaczeniem autentyzmu dla wartości zabytku oraz nad problemem nadania mu nowej funkcji.

Postanowienia Karty Ateńskiej[23] są wynikiem wystąpień i dyskusji, które odbyły się podczas konferencji w dniach 21–30.10.1931 r. W treści dokumentu, już w jego pierwszym punkcie zachęcano do „zaniechania pełnych restytucji” (pkt I Karty Ateńskiej z 1931 r.). Jeśli jednak okazałaby się ona konieczna, zalecono „respektowanie dzieła historycznego i artystycznego przeszłości nie wykluczając stylu żadnej

15 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.11.2020 r. (VII SA/Wa 968/20).

16 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.05.2017 r. (VII SA/Wa 1522/16).

17 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.02.2022 r. (VII SA/Wa 2417/21).

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.02.2022 r. (VII SA/Wa 2417/21).

21 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

22 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.10.2017 r. (VII SA/Wa 2612/16).

23 *Karta Ateńska* (w:) *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 27–30.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

epoki" (pkt I Karty Ateńskiej z 1931 r.). W tym samym punkcie odniesiono się również do sposobu użytkowania zabytków, który powinien zapewnić „ciągłość ich istnienia przeznaczając je jednak funkcjom, które szanują ich charakter historyczny lub artystyczny" (pkt I Karty Ateńskiej z 1931 r.). Dokument podkreśla, że otoczenie zabytku powinno być pod szczególną troską i wzmacniać „dawny charakter" obiektu (pkt III Karty Ateńskiej z 1931 r.). Karta Ateńska z 1931 r. zaaprobowała przedkładanie interesu społecznego nad interes prywatny w zakresie ochrony zabytków (pkt II Karty Ateńskiej z 1931 r.). Chociaż w dokumencie nie zdefiniowano pojęcia autentyzmu, to jego treść podkreśla znaczenie autentyzmu dla wartości zabytku[24].

Do postanowień Karty Ateńskiej z 1931 r. odwołuje się Karta Wenecka z 1964 r.[25], która za cel stawia sobie poszerzenie jej zakresu. W preambule Karty Weneckiej z 1964 r. określono obowiązek obecnego społeczeństwa, by przekazać przyszłym pokoleniom zabytki „z całym bogactwem autentyzmu" (Preambuła Karty Weneckiej z 1964 r.). Zabytki są świadectwem historii, nierozerwalnie związane z miejscem powstania (art. 7 Karty Weneckiej z 1964 r.). Dokument podkreśla, że konserwacja obiektu ma na celu jego „stałe utrzymanie" (art. 4 Karty Weneckiej z 1964 r.) wraz z otoczeniem (art. 6 Karty Weneckiej z 1964 r.). Zaleca się przeznaczenie obiektu „na cele użyteczne społecznie" (art. 5 zd. 1 Karty Weneckiej z 1964 r.), co naturalnie wiąże się ze zmianą pierwotnej funkcji użytkowej obiektu na obecnie potrzebną. Nowa funkcja użytkowa obiektu nie może „powodować zmian układu przestrzennego czy wystroju budynku" (art. 5 zd. 2 i 3 Karty Weneckiej z 1964 r.). Dlatego wszelkie prace przy zabytku powinny być przeprowadzane w ramach specjalistycznej restauracji zachowującej i ujawniającej wartość estetyczną i historyczną zabytku, która opiera się „na poszanowaniu oryginalnej substancji i autentycznych dokumentów" i „musi zakończyć się w miejscu, gdzie zaczynają się domysły" (art. 9 Karty Weneckiej z 1964 r.). Warto podkreślić, że przywołany w Karcie Weneckiej z 1964 r. autentyzm był rozumiany jedynie przez pryzmat tradycji europejskiej jako oryginalna materia[26].

Obecnie definiowanie pojęcia autentyzmu w ochronie i konserwacji zabytków opiera się w głównej mierze na treści Dokumentu z Nara o autentyzmie z 1994 r.[27] Podkreśla on różnorodne definiowanie „wartości i autentyczności" w zależności od kryteriów właściwych dla kontekstu danej kultury, do której zabytek należy. Źródła informacji, na których można oprzeć ocenę autentyczności obiektu, „dotyczą koncepcji

24 K. Zimna-Kawecka, *Zmiany statusu autentyzmu w analizie wartościowania zabytków*, „Protection of Cultural Heritage" 2025/23, DOI: 10.35784/odk.7188, s. 158.

25 *Karta Wenecka. Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków Architektury i Miejsc Historycznych* (w:) *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 41–44.

26 K. Zimna-Kawecka, *Zmiany…*, s. 160.

27 *Dokument z Nara o autentyzmie* (w:) *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 111–113.

i formy, materiałów i substancji, użytkowania i funkcji, tradycji i technik, położenia i rozmieszczenia, nastroju i ekspresji, stanu oryginalnego i zmian w toku historii"[28].

Zachowanie autentyzmu obiektu musi iść w parze z nadaniem mu funkcji użytkowej, która pomoże ochronić nie tylko substancję materialną obiektu, ale również jego wartość niematerialną. Nadanie konkretnej funkcji użytkowej jest bezpośrednio związane ze stopniem zachowania obiektu[29].

Piotr Dobosz sklasyfikował funkcje obiektu według kryterium historycznego na dwie funkcje: 1) funkcja pierwotna, która może być „a) nie zachowana do dnia dzisiejszego [, która dzieli się na „a) możliwe do przywrócenia i b) niemożliwe do przywrócenia"], b) zachowana do dnia dzisiejszego, występująca nieprzerwanie od momentu powstania budowli lub c) przywrócona ponownie po innej, wtórnej funkcji" oraz 2) funkcja wtórna. Innym kryterium jest ilość nadanych funkcji, wśród których występują trzy warianty: „a) jednej funkcji zabytku, b) kilku równorzędnych funkcjach zabytku występujących w tym samym czasie oraz c) funkcji głównej (podstawowej, zasadniczej, wiodącej) i funkcji (funkcjach) uzupełniającej (uzupełniających)". Każda z tych funkcji może być pożądaną lub niepożądaną funkcją zabytku. Niepożądane funkcje zabytku można podzielić na: „a) obojętne dla zachowania substancji materialnej i b) degradujące, dewastujące czy wręcz unicestwiające substancję materialną zabytku". Inną klasyfikacją jest podział na funkcje o cechach: „a) architektonicznych i b) pozaarchitektonicznych". Ostatnim podziałem funkcji zabytku, zaproponowanym przez P. Dobosza był podział na „a) funkcje, które nie powinny zostać zastąpione innymi i b) funkcje, które bez szkody dla zabytku mogą zostać zastąpione innymi"[30].

Za Bogumiłą J. Rouba należy powtórzyć, że „zabytek (…) może istnieć i żyć w społeczeństwie jedynie wtedy, jeśli jest akceptowany i pełni określoną funkcję"[31]. Znakomita większość obiektów wymaga nadania im nowych funkcji, które nadadzą im „nowe uzasadnienie społeczne" poprzez wzrost wartości użytkowej[32]. Należy przy tym uwzględnić „charakter, cechy materiałów, właściwości stałej struktury" i przestrzegać ściśle określonych reguł modernizacji, adaptacji i zagospodarowania zabytku. Nowa funkcja powinna być dostosowana do zabytku, zbieżna z jego charakterem i warunkami. Wszelkie prace powinny być przeprowadzane bezinwazyjnie i powinny być odwracalne. Przy tym nie mogą stanowić zagrożenia dla materii obiektu. Ich efektem nie może być naruszenie integralności technicznej i estetycznej zabytku. Do każdego

28 *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 205.

29 P. Dobosz, *Prawne aspekty ochrony funkcji zabytków nieruchomych*, „Ochrona Zabytków" 1997/50(1), 1–11, s. 1.

30 P. Dobosz, *Prawne...*

31 B. J. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków" 2008/1, s. 64.

32 B. J. Rouba, *Projektowanie…*

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

obiektu należy podejść indywidualnie, a projekt konserwatorski zaadaptowania go do nowych funkcji użytkowych powinien być tworzony przez interdyscyplinarne zespoły[33].

IV. Synagoga Zasańska w Przemyślu

IV.I. Stan badań nad obiektem

Dawna synagoga wybudowana w dzielnicy Zasanie przy pl. Unii Brzeskiej 4 w Przemyślu, tzw. Synagoga Zasańska, jest obiektem niewystarczająco opracowanym pod względem naukowym. Jednym z niewielu opracowań naukowych dotyczących Synagogi Zasańskiej jest jej krótki opis oraz zdjęcie zawarte w *Katalogu zabytków sztuki: Miasto Przemyśl: część 1: zespoły sakralne* pod redakcją Jakuba Sito z 2004 r.[34]

Dla obiektu opracowano dwie karty zabytku – kartę zieloną wypełnioną przez H. Świątek 21.10.1959 r.[35] z dopiskami przez J. i A. Czerpińskich z kwietnia 1964 r. oraz kartę białą opracowaną przez I. Zając w grudniu 1991 r.[36] Karta zielona korzystała z informacji zawartych w publikacji M. Orłowicza pt. *Ilustrowany przewodnik po Przemyślu i okolicy: z planem miasta, mapką okolicy i 63 ilustracyami w tekście*[37]. Karta biała została opracowana przez autorkę *Dokumentacji naukowo-historycznej Synagogi na Zasaniu w Przemyślu*, wydanej przez PKZ Rzeszów w 1976 r. Korzystała ona również z publikacji *Przemyśl Memorial Book, Izrael 1954* oraz z zawartej tam fotografii, jak i z „fotografii z czasów okupacji hitlerowskiej, wł. prywat. p. L. Włodka".

W zależności od publikacji podaje się różną datę budowy. Wcześniej przywołany *Katalog zabytków sztuki…* podaje, że dawna Synagoga Zasańska została wzniesiona w latach 1890–1895. Inną datę podaje karta zielona zabytku określająca dawną Synagogę Zasańską na XVIII w. Z kolei karta biała zabytku podaje lata 1890–1892 jako daty budowy synagogi na Zasaniu.

Według informacji zawartej w *Katalogu zabytków sztuki…* inicjatorem budowy było Towarzystwo Izraelickiej Świątyni Zasańskiej. Karta zielona zabytku nie podaje takiej informacji, a karta biała zabytku posiada rozbudowaną informację o tym, że obiekt „powstał (…) ze składek Stowarzyszenia «Jad Charuzim» na czele z Komitetem zarządzanym przez przemysłowca Mojżesza Fasta i Wiesla". Następnie podaje informację, że

33 B. J. Rouba, *Projektowanie…*, s. 65–66.

34 *Katalog zabytków sztuki w Polsce. Seria nowa, Miasto Przemyśl: część 1: zespoły sakralne*, red. J. Sito, oprac. P. Krasy i J. Sito, t. X, cz. 1, red. nacz. M. Kałamajska-Saeed, Warszawa 2004, s. 168.

35 *Synagoga Zasańska: karta zielona*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313996/2, dostęp: 24.04.2025 r.

36 *Synagoga Zasańska: karta biała*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313993/1, dostęp: 24.04.2025 r.

37 M. Orłowicz, *Ilustrowany przewodnik po Przemyślu i okolicy: z planem miasta, mapką okolicy i 63 ilustracyami w tekście*, Lwów 1917.

„własnościowo realność ta należała do kilku Żydów a od 1899 r. przeszła na własność «Towarzystwa Izraelickiej Świątyni Zasańskiej»”[38].

IV.II. Historia obiektu

Synagoga Zasańska znajduje się przy pl. Unii Brzeskiej 4 w dzielnicy Zasanie w Przemyślu (województwo podkarpackie, powiat Przemyśl, gmina Przemyśl). Od północy i wschodu sąsiaduje z budynkami mieszkalnymi (ul. L. Wyczółkowskiego oraz ul. 3 Maja), a od południowego wschodu ze stacją benzynową.

Synagoga została wybudowana w latach 1890–1892[39] ze środków zebranych przez Stowarzyszenie „Jad Charuzim”, któremu przewodniczył Komitet zarządzany „przez przemysłowca Mojżesza Fasta i Wiesla”[40]. Projekt budynku wykonał Wojciech Witoszyński, który do swojej śmierci kierował budową. Następnie jego rolę objął Marceli Pilecki, po którym kierownictwo przejął Wilder. Zmienił on pierwotny projekt i „nakry[ł] budynek sklepieniem «łukowym»”[41], które zawaliło się wraz ze ścianą południową 4.05.1892 r. Mimo to budynek był już wtedy częściowo użytkowany i w tym samym roku ukończono budowę[42].

Początkowo kilkoro Żydów było właścicielami obiektu, którzy w 1899 r. przekazali go Towarzystwu Izraelickiej Świątyni Zasańskiej[43].

Obiekt podczas II wojny światowej został zniszczony w znacznym stopniu[44]. W latach 1941–1944 niemieckie władze okupacyjne przekształciły budynek na elektrownię poprzez częściową zmianę układu wnętrza oraz wzniesienie hali warsztatowej od strony wschodniej[45].

38 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

39 Datę budowy 1890–1895 podano w *Katalogu zabytków sztuki…*

40 *Synagoga Zasańska: karta biała...*, s. 2.

41 *Synagoga Zasańska: karta biała...*, s. 2.

42 *Synagoga Zasańska: karta biała...*, s. 2.

43 W *Katalogu zabytków sztuki…* podano jako inicjatorów budowy jedynie Towarzystwo Izraelickiej Świątyni Zasańskiej.

44 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 2.

45 *Katalog zabytków sztuki….*

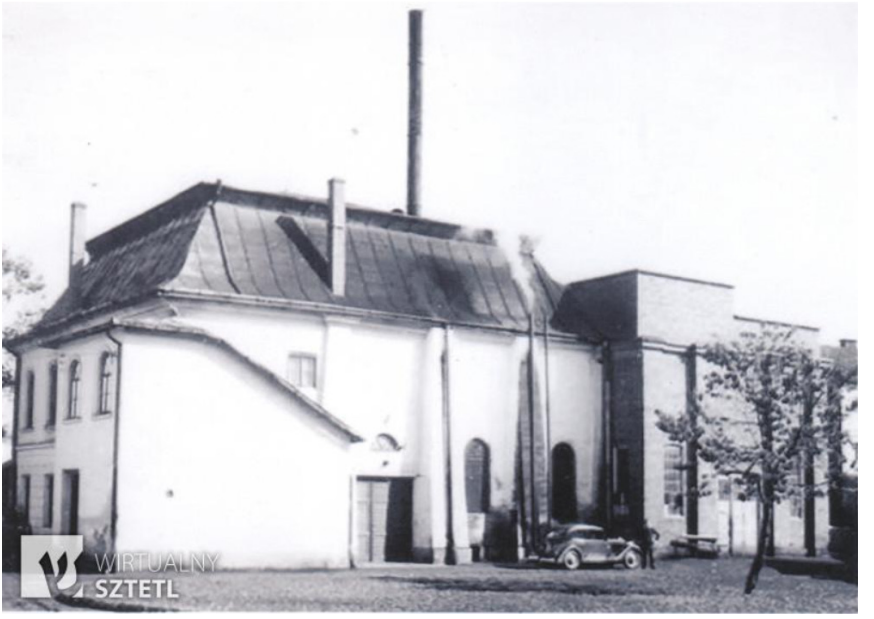
 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 1 Mapa przedstawiająca położenie Synagogi Zasańskiej na mapie Przemyśla i jej bezpośrednie otoczenie
Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa
https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/?bbox=770908.13,220075.01,770941.17,220111.43, dostęp: 24.04.2025 r.



Grafika 2 Przemyśl. Synagoga zamieniona na elektrownię
Źródło: Wirtualny Sztetl, tytuł zdjęcia: *Przemyśl. Synagoga zamieniona na elektrownię*, autor: Gerhard Lehmann, Narodowe Archiwum Cyfrowe, sygn. 2-6355, https://sztetl.org.pl/pl/media/75156-przemysl-synagoga-zamieniona-na-elektrownie?ref=art&nid=88074, dostęp: 24.04.2025 r.



Grafika 3 Budynek synagogi od strony południowo-zachodniej, reprodukcja z gazety niemieckiej 1940–1944
Źródło: Wirtualny Sztetl, *Przemyśl. Synagoga; Zasanie (ul. Unii Brzeskiej 6)*, odbitka podarowana przez Łukasza Biedkę do zbiorów Żydowskiego Instytutu Historycznego im. E. Ringelbluma, https://sztetl.org.pl/pl/file/74351?ref=gallery&article=88074&, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

Budynek został przekazany na własność miasta w 1942 r., które przekazało go w użytkowanie Państwowej Komunikacji Samochodowej[46]. W sali modlitewnej wciąż widoczna była polichromia z II poł. XX w. „o motywach zwierzęcych i krajobrazowych w obramowaniach architektonicznych”[47] (w karcie białej zabytku malowidła opisano jako znaki Zodiaku) oraz „zasadniczy układ wnętrza – główna sala męska oraz dwukondygnacjowa część przedsionka”[48].



Grafika 4 Wnętrze synagogi, fragment plafonu
Źródło: Wirtualny Sztetl, *Synagoga na Zasaniu ul. Unii Brzeskiej 6; wnętrze*, oryginał dostępny jest w siedzibie ŻIH w Warszawie, przy ulicy Tłomackie 3/5, https://sztetl.org.pl/pl/file/81704?ref=gallery&article=88074&, dostęp: 24.04.2025 r.

46 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

47 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 2.

48 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.



Grafika 5 Fragment karty zielonej z 1959 r.

Źródło: *Synagoga Zasańska: karta zielona*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313996/2, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

Następnie obiekt został własnością Skarbu Państwa[49].

Gruntowny remont oraz przebudowa trwająca w latach 1962–1963[50] pozwoliły na zaadaptowanie obiektu na potrzeby bazy transportowej Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Przemyślu. Budynek pełnił w tym czasie funkcję garażu, szalet i lokalu mieszkalnego[51]. Dawną Synagogę Zasańską przekształcono w budynek dwukondygnacyjny i wprowadzono dodatkowe podziały „na mniejsze pomieszczenia o przeznaczeniu biurowym"[52], które zaadaptowano na szalety (dolna kondygnacja) i lokale mieszkaniowe (górna kondygnacja)[53]. Podczas tego remontu wymieniono stolarkę, podłogę oraz „wyburz[ono] drewni[ane] zewnętrzn[e] schod[y] przy elewacji północnej"[54] (widoczne na grafice nr 5).

Następnym użytkownikiem budynku była Wojewódzka Kolumna Transportu Sanitarnego[55].

Od 1990 r. obiekt był nieużytkowany, czego wynikiem była jego znaczna dewastacja[56]. W karcie białej wypełnionej w 1991 r. zaznaczono, że stan zachowania „budynku jest zły – pomieszczenia są zawilgocone, posadzki zniszczone, stolarka w złym stanie, duże ubytki tanków wewnętrznych i zewnętrznych". Jako najpilniejszy postulat konserwatorski uznano konieczność kapitalnego remontu, który pozwoli na przywrócenie dawnego układu wnętrza, charakterystycznego dla bożnic żydowskich. Uznano, że należy usunąć nieestetyczną przybudówkę przy elewacji północnej oraz punkt stacji benzynowej na placu przed synagogą, a przy tym przeprowadzić generalne uporządkowanie otoczenia. Na końcu rubryki nr 20. *Najpilniejsze postulaty konserwatorskie* napisano: „konieczna zmiana funkcji"[57]. Wtedy właścicielem była Administracja Domów Mieszkalnych nr 3 w Przemyślu na ul. Grunwaldzkiej[58]. W następnych latach zamierzano otworzyć w dawnej Synagodze Zasańskiej galerię sztuki żydowskiej[59].

49 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 1.

50 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

51 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 2.

52 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

53 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 2.

54 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

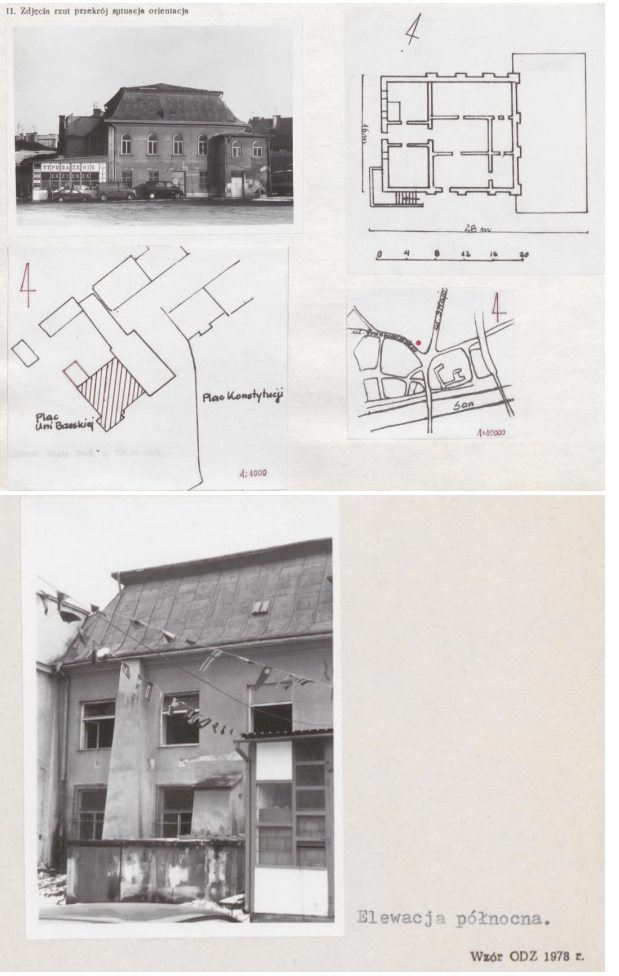
55 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

56 *Katalog zabytków sztuki…*

57 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

58 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 1.

59 *Synagoga Zasańska w Przemyślu*, Baza Turystyczna, https://baza-turystyczna.eu/wojewodztwo-podkarpackie--15/miasto-przemysl--72/zabytki/obiekt-synagoga_zasanska--182/, dostęp: 24.04.2025 r.



Grafika 6 Zdjęcia, rzut i sytuacja orientacyjna opracowana dla karty białej synagogi na Zasaniu w Przemyślu
Źródło: Synagoga Zasańska: karta biała, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313993/1, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 7 Synagoga Zasańska w 2006 r.
Źródło: Wirtualny Sztetl, tytuł zdjęcia: *Dawna synagoga na Zasaniu*, autor: Elżbieta Bilska-Wodecka, Zbiory Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, https://sztetl.org.pl/pl/file/38022?ref=gallery&article=88074& oraz https://sztetl.org.pl/pl/file/69186?ref=gallery&article=88074&, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 8 Synagoga Zasańska w 2010 r.
Źródło: Wirtualny Sztetl, tytuł zdjęcia: *Synagoga Zasańska*, autor: Marcin Wygocki, https://sztetl.org.pl/pl/file/38342?ref=gallery&article=88074& oraz https://sztetl.org.pl/pl/file/34842?ref=gallery&article=88074&, dostęp: 24.04.2025 r.

Obiekt został wykupiony od miasta w 2005 r. przez Roberta Błażkowskiego[60] i pozostaje własnością prywatną[61].

W styczniu 2015 r. przedstawiono wizualizację planu zaadaptowania obiektu, który został zaakceptowany przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków[62].

60 *Synagoga Zasańska w Przemyślu*, Miaster, 22.02.2022 r., https://miaster.pl/miejsce/synagoga-zasanska-w-przemyslu/, dostęp: 23.04.2025 r.

61 lp. 28, Aneks nr 4: Rejestr zabytków architektury miasta Przemyśla Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami miasta Przemyśl, s. 8.

62 A. Fortuna, *Wizualizacja rewitalizowanej zasańskiej synagogi*, „Portal Przemyski" 24.01.2025 r., https://www.portalprzemyski.pl/wizualizacja-rewitalizowanej-zasanskiej-synagogi/, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 9 Wizualizacja planu zaadaptowania obiektu
Źródło: A. Fortuna, *Wizualizacja rewitalizowanej zasańskiej synagogi*, „Portal Przemyski" 24.01.2025 r., https://www.portalprzemyski.pl/wizualizacja-rewitalizowanej-zasanskiej-synagogi/, dostęp: 24.04.2025 r.

Według informacji prasowej z dnia 16.11.2020 r. „pod nadzorem Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemyślu Beaty Kot" właściciel „rozpoczął prace remontowo-budowlane", po których budynek „będzie pełnić funkcje handlowo-usługowe", a przede wszystkim „przestanie straszyć i zostanie uratowany przed dalszą destrukcją"[63]. Na zdjęciach towarzyszących artykułowi widać początek prac – pokryta żółtą i zieloną farbą ściana przybudówki jest niszczona przez sprzęt budowlany, a wokół ścian, prowizorycznie podpartych belkami, leży gruz.

63 M. Godos, *Synagoga na Zasaniu zmienia oblicze. Ratunek przed destrukcją*, „Życie Podkarpackie" 16.11.2020 r., https://zycie.pl/artykul/synagoga-na-zasaniu-zmienia-n1043407, dostęp: 24.04.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 10 Początek prac remontowo-budowlanych w 2020 r.
Źródło: M. Godos, *Synagoga na Zasaniu zmienia oblicze. Ratunek przed destrukcją*, „Życie Podkarpackie" 16.11.2020 r., https://zycie.pl/artykul/synagoga-na-zasaniu-zmienia-n1043407, dostęp: 24.04.2025 r.

Obecnie[64] na metalowym płocie otaczającym synagogę wiszą budowlane tablice informacyjne, ale nie zawierają one istotnych informacji. Przy budynku podjęto pracę, o czym świadczy zmieniony wygląd okien na drugiej kondygnacji po stronie północno-zachodniej i południowo-wschodniej (w miejscu wcześniejszych prostokątnych otworów okiennych widoczna jest nowa goła cegła tworząca okrągłe otwory okienne) oraz wybudowana na nowo przybudówka (w miejscu wcześniejszej przybudówki wzniesiono ściany z pustaków).

Budynek synagogi wciąż popada w ruinę, a jego wygląd świadczy o tym, że nie podjęto żadnych prac mających na celu realną ochronę obiektu.

64 Stan na 18.04.2025 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 11 Synagoga Zasańska 18.04.2025 r.
Autor zdjęcia: Joanna Kotulska

IV.III. Obecny wygląd obiektu

Główny budynek ścianą frontową zwrócony jest na południowy zachód. Został zbudowany na planie kwadratu 18 m x 18 m[65]. W południowo-zachodnim rogu budynku wzniesiono prostokątną przybudówkę, która częściowo przysłania ścianę frontową. Do ściany północno-wschodniej dobudowano halę na planie prostokąta, której szerokość i wysokość są większe od wymiarów pierwotnego budynku.

Budynek jest ceglany „na zaprawie piaskowo- i cementowo-wapiennej"[66], częściowo otynkowany. Przybudówka z pustaków została niedawno wybudowana w miejsce wcześniejszej, która była wzniesiona z cegły, otynkowana i pomalowana w złoty i zielony pas (por. grafika nr 10).

Ściany od strony północno-zachodniej i południowo-wschodniej są opięte przyporami, które akcentują ich osie.

65 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

66 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

Główny budynek i przybudówka są dwukondygnacyjne, hala jest jednokondygnacyjna.

Otwory drzwiowe głównego budynku są na dolnej kondygnacji ściany frontowej oraz południowo-wschodniej. Na górnej kondygnacji są otwory okienne – cztery prostokątne zakończone półkoliście na ścianie frontowej oraz okrągłe, niedawno przekształcone z dawnych prostokątnych – dwa na ścianie północno-zachodniej oraz trzy i jedno zamurowane na ścianie południowo-wschodniej.

Przybudówka w dolnej kondygnacji ma prostokątny otwór drzwiowy od strony południowo-wschodniej. Na górnej kondygnacji ma dwa prostokątne otwory okienne zamknięte półkoliście od strony południowego zachodu.

Główny budynek i hala są zwieńczone gzymsem.

Płaski strop przykrywający salę modlitewną wykonano z cegły i drewna, wiązania dachu były drewniane. Pokrycie mansardowego dachu jest blaszane[67]. Przybudówka oraz hala nie są przykryte dachem.

Budynek nie posiada wyraźnych cech stylowych, a dawne wyposażenie pomieszczeń zostało zniszczone. Wnętrze głównego budynku zostało znacząco przekształcone względem pierwotnego. Remonty w latach 40. i 60. XX w. zmieniły pierwotny układ wnętrza, które było podzielone na część „zachodnią – dwukondygnacyjną z przedsionkiem na parterze i galerią dla kobiet oraz wschodnią – jedno przestrzenną główną salą modlitewną dla mężczyzn”[68].

Widoczne są prace budowlane prowadzone przy obiekcie (nowy kształt otworów okiennych, nowo wzniesiona przybudówka). Jednakże budynek jest w gorszym stanie niż w latach wcześniejszych – dach jest dziurawy, a tynk i farba pozostały tylko na części elewacji.

IV.IV. Ochrona obiektu

Synagoga została wpisana do ewidencji zabytków miasta Przemyśla[69] i rejestru zabytków architektury miasta Przemyśla[70] w dniu 6.06.1983 r. pod nr A-431. Obiekt znajduje się w granicy strefy „A” według stref ochrony konserwatorskiej w Przemyślu[71], która polega na „ochronie pełnej struktury układu przestrzennego (tj. układu urbanistycznego wraz z zabytkowymi obiektami)”[72].

67 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

68 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 2.

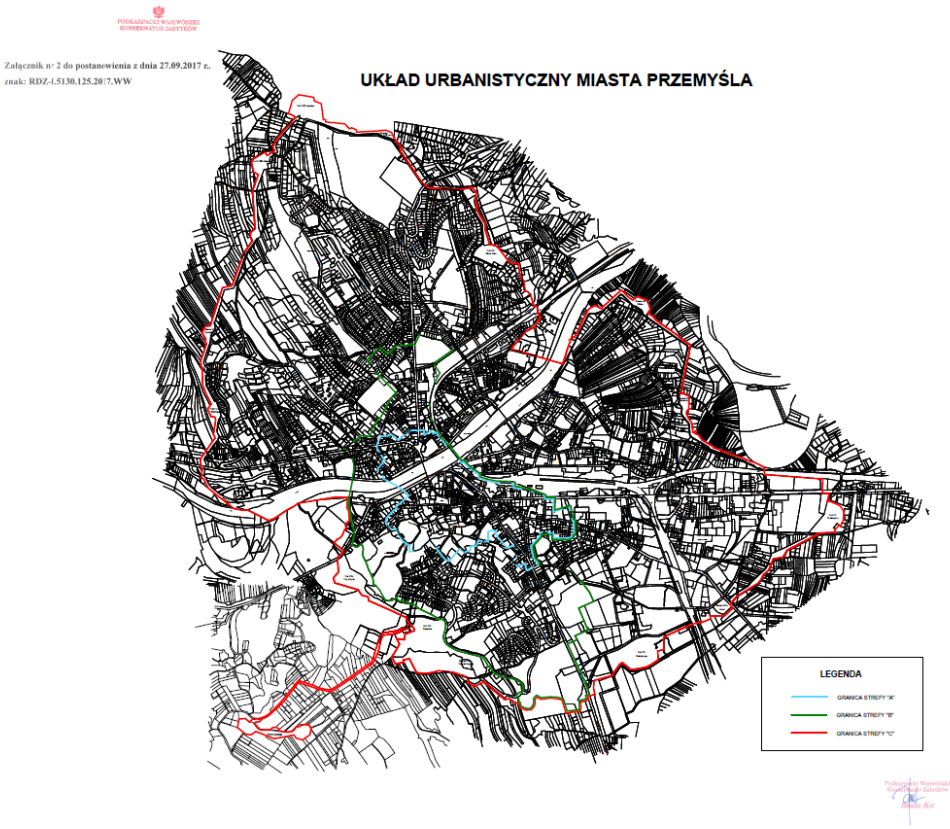
69 Aneks nr 1: Ewidencja zabytków miasta Przemyśla Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami miasta Przemyśl, s. 3.

70 lp. 28, Aneks nr 4, *op. cit*.

71 Załącznik nr 2 do postanowienia z dnia 27.09.2017 r., znak: RDZ-I.5130.125.2017.WW, https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/uklad-urbanistyczny-przemysla.html, dostęp: 23.04.2025 r.

72 Załącznik Nr 2 do uchwały Nr 68/2017 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 25.05.2017 r.: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla. Kierunki zagospodarowania przestrzennego – część tekstowa*, s. 41–42.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11



Grafika 12 Układ urbanistyczny miasta Przemyśla
Źródło: Załącznik nr 2 do postanowienia z dnia 27.09.2017 r., znak: RDZ-I.5130.125.2017.WW, https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/uklad-urbanistyczny-przemysla.html, dostęp: 23.04.2025 r.

Synagoga Zasańska znajduje się w zbiorze obiektów na portalu zabytek.pl (Inspire id: PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_BK.36500, PL.1.9.ZIPOZ.NID_E_18_BK.204778), ale nie posiada aktualnego opisu oraz zdjęć.



Grafika 13 Widok karty Synagogi Zasańskiej na portalu zabytek.pl
Źródło: *Synagoga Zasańska*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673, dostęp: 23.04.2025 r.

Jednakże na podstronie poświęconej temu zabytkowi można zapoznać się ze skanami karty zielonej i białej. Karta zielona[73] została wypełniona dla „dawnej synagogi na Zasaniu" z XVIII w. przez H. Świątek 21.10.1959 r. i sprawdzona 17.12.1959 r. przez I. Żurawską. Na karcie są dopiski sporządzone w kwietniu 1964 r. przez J. i A. Czerpińskich. Karta biała[74] opisuje „synagogę na Zasaniu" powstałą w latach 1890–1892. Karta została sporządzona przez I. Zając w grudniu 1991 r.

Obie przywołane karty opisują zły stan zachowania obiektu i postulują konieczne prace konserwatorskie[75]. Karta biała wspomina również o konieczności uporządkowania otoczenia, usunięciu pobliskiej stacji benzynowej oraz przybudówki i zamianie funkcji obiektu[76].

Mało realny wydaje się postulat usunięcia stacji benzynowej znajdującej się od lat przy pl. Unii Brzeskiej w Przemyślu. Natomiast uporządkowanie otoczenia wokół obiektu i powiązanie go z obecnymi potrzebami powinno Synagogę Zasańską włączyć „w życie współczesnych organizmów miejskich"[77]. Jednocześnie nie można zgodzić się z postulatem usunięcia przybudówki[78], gdyż jest ona częścią historii przekształceń obiektu i świadczy o jego wartości historycznej oraz wartości jako świadka historii.

73 *Synagoga Zasańska: karta zielona…*

74 *Synagoga Zasańska: karta biała…*

75 Zob. *Synagoga Zasańska: karta zielona…*, s. 1 oraz *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

76 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

77 A. Owerczuk, *Zmiana funkcji a zachowanie obiektów architektury*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula" 2015/42(4)/2015: Architektura, s. 36.

78 *Synagoga Zasańska: karta biała…*, s. 3.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

Należy wziąć pod uwagę, że liczne przebudowy wpłynęły na brak cech stylowych i niską wartość artystyczną obiektu.

V. Wnioski

Historia obiektu świadczy o tym, że aktywne użytkowanie budynku, w tym również zaadaptowanie go na nowe funkcje użytkowe, zupełnie odmienne od pierwotnej, pozwoliło na zachowanie obiektu w zadowalającym stanie przez wiele lat. Budynek nieużytkowany szybko popadł w ruinę i do dziś[79] nie ma realnych starań o poprawę jego wyglądu. Obecny stan obiektu pokazuje, że przyjęte dla Synagogi Zasańskiej formy ochrony nie spełniają swojego zadania, a podjęte „prace remontowo-budowlane" sugerują, że obiekt nie jest odpowiednio nadzorowany przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Konieczna jest adaptacja obiektu w myśl definicji Karty z Burra z 1979 r.[80], polegająca na „zmodyfikowani[u] miejsca w taki sposób, aby dostosować je do obecnego lub proponowanego sposobu użytkowania" (art. 1 pkt 1.9 Karty z Burra, 1979).

Nadanie nowej funkcji dawnej synagodze na Zasaniu było kilkukrotnie rozważane. Ciekawym pomysłem było utworzenie tutaj galerii sztuki żydowskiej[81]. Kolejną szansą na zagospodarowanie obiektu było wydanie pozwolenia prywatnemu inwestorowi na otworzenie obiektu handlowo-usługowego[82]. Niestety pomimo upływu lat nie ma widocznych pozytywnych rezultatów tych działań, wręcz przeciwnie, budynek znajduje się w jeszcze gorszym stanie niż parę lat temu (por. grafika 7 i nast.).

Funkcja pierwotna historycznie dla tego obiektu jest niezachowana i raczej nieopłacalne byłoby jej przywrócenie[83]. Według statystyk opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce zadeklarowano 1704 wiernych Gmin Wyznaniowych Żydowskich[84], a w gminie krakowskiej, pod którą podlega teren Przemyśla, mieszka 150 wiernych[85]. Należy więc nadać obiektowi inną funkcję niż pierwotna. Nadanie funkcji użytkowej jako elektrowni czy bazy transportowej również obecnie nie byłoby przydatne. Dlatego przewidziana funkcja handlowo-usługowa może okazać się

79 Stan na 18.04.2025 r.

80 *Karta z Burra, Karta ICOMOS Australia w Sprawie Miejsc O Znaczeniu Kulturowym, Australijski Komitet Narodowy ICOMOS, Burra, 19 sierpnia 1979 r.* (w:) *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 72.

81 *Synagoga Zasańska w Przemyślu*, „Baza Turystyczna", https://baza-turystyczna.eu/wojewodztwo-podkarpackie--15/miasto-przemysl--72/zabytki/obiekt-synagoga_zasanska--182/, dostęp: 24.04.2025 r.

82 M. Godos, *Synagoga na Zasaniu zmienia oblicze. Ratunek przed destrukcją*, „Życie Podkarpackie" 16.11.2020 r., https://zycie.pl/artykul/synagoga-na-zasaniu-zmienia-n1043407, dostęp: 24.04.2025 r.

83 Klasyfikacja funkcji za: P. Dobosz, *Prawne…*, s. 1.

84 *Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/wyznania-religijne/wyznania-religijne-w-polsce-2019-2021,5,3.html, dostęp: 29.06.2025 r., s. 250.

85 *Wyznania religijne w Polsce…*, s. 251.

wystarczająca na zachowanie budynku w dobrym stanie, poprzez stałe użytkowanie, ogrzewanie i uporządkowanie otoczenia.

Przez realizację tego zamierzenia zostałyby wypełnione założenia wielu międzynarodowych dokumentów konserwatorskich. Wśród nich należy wymienić te, które stały się podstawą wszystkich innych postanowień w tym zakresie. Karta Ateńska z 1931 r.[86] podkreśla zapewnienie ciągłości istnienia zabytku poprzez nadanie mu funkcji (pkt I Karty Ateńskiej, 1931) oraz istotę sąsiedztwa zabytku (pkt II Karty Ateńskiej, 1931). Postulaty te powtarza Karta Wenecka z 1964 r.[87] Użytkowanie społeczne sprzyja konserwacji zabytków (art. 5 zd. 1 Karty Weneckiej, 1964), a przy tym jest on świadectwem historii miejsca (art. 7 Karty Weneckiej, 1964).

Długoletnie zaniedbania skutkujące bardzo złym stanem dawnej synagogi na Zasaniu nie wpływają na ograniczenie lub zniesienie ochrony konserwatorskiej[88]. Obiekt wymaga licznych nakładów finansowych w celu polepszenia jego stanu poprzez zaadaptowanie na potrzeby nowych funkcji użytkowych. Należy podkreślić, że koszty ekonomiczne koniecznych prac nie są powodem umożliwiającym zaniechanie działań ochronnych i opiekuńczych względem zabytku[89].

Wykorzystanie obiektu do zaspokojenia potrzeb mieszkańców korzystnie wpłynie na postrzeganie Zasania, może uatrakcyjnić tę dzielnicę, a tym samym sprzyjać wzrostowi ekonomicznemu. Nawiązanie przy adaptacji do historycznych funkcji obiektu poprzez odpowiedni projekt architektury i dekoracji oraz zapewnienie np. infografik wzmocni świadomość mieszkańców co do przeszłości tej części Przemyśla.

Warto zwrócić uwagę, że planowane prace adaptacyjne powinny być przeprowadzone z wykorzystaniem nowoczesnych metod, w tym skaningu laserowego i parametrycznego modelowania[90]. Budynek należy ponownie zinwentaryzować, najlepiej przy wykorzystaniu najnowszych technologii. Opis budynku, szczegółowe zdjęcia i grafiki powinny zostać sporządzone przed rozpoczęciem jakichkolwiek prac adaptacyjnych.

Nadanie funkcji użytkowej Synagodze Zasańskiej jest kluczowe dla zachowania budynku – jego materialnej formy oraz niematerialnej historii Zasania, jaką reprezentuje. Niepodjęcie działań będzie skutkowało całkowitą dewastacją pustostanu i utratą wartości zabytkowych. Zaniedbanie tego budynku, a w konsekwencji utrata przez niego wartości zabytkowych, umożliwi wykreślenie go z rejestru zabytków. Taki wynik sytuacji będzie niewątpliwie korzystny ze względów finansowych dla prywatnego inwestora, ale stracą na tym miasto Przemyśl i jego mieszkańcy.

86 *Karta Ateńska…*, s. 27–28.

87 *Karta Wenecka…*, s. 42.

88 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.02.2022 r. (VII SA/Wa 2417/21) oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

89 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.01.2019 r. (VII SA/Wa 1257/18).

90 J. Buthke i in., *Adaptive Reuse of Architectural Heritage* (w:) *Impact: Design With All Senses. Proceedings of the Design Modelling Symposium*, red. Ch. Gengnagel i in., Berlin 2019, DOI:10.1007/978-3-030-29829-6_5, s. 2–5.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

mgr Joanna Kotulska
Magister, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Prawo.
Master of Laws. Jagiellonian University, Faculty of Law and Administration, Law.
ORCID: 0000-0002-8239-0369

Abstract

Keywords: *synagogue, Przemyśl, (historical) monument, protection, function, authenticity*

The former synagogue in the Zasanie district of Przemyśl as an example of destruction of a functionless building

The former synagogue in the Zasanie district of Przemyśl was built in the late 19th century. During World War II, it was used as a power plant and was later adapted to serve as a transport base for various entities. However, since the 1990s, the building has been abandoned without any function and has fallen into increasing disrepair. The situation did not improve even after a private investor purchased the property in 2005. Despite the synagogue being entered in the register of historical monuments and the heritage authority's approval for construction work aimed at transforming it into a commercial and service center, no concrete actions have been taken to ensure the preservation of this monument. The fact that the building has not been assigned any utility function led to its current condition being now worse than it was after World War II. This case is one of many that demonstrate how failure to adapt historic buildings to the needs of local communities is among the most common causes of their degradation.

Bibliografia

1. **Buthke Jan**, *Adaptive Reuse of Architectural Heritage* (w:) *Impact: Design With All Senses. Proceedings of the Design Modelling Symposium*, red. Ch. Gengnagel, Berlin 2019, DOI:10.1007/978-3-030-29829-6_5, s. 59–68
2. **Dobosz Piotr,** *Prawne aspekty ochrony funkcji zabytków nieruchomych*, „Ochrona Zabytków" 1997/50(1), s. 1–11
3. **Fortuna Anna,** *Wizualizacja rewitalizowanej zasańskiej synagogi*, „Portal Przemyski", 24.01.2025 r., https://www.portalprzemyski.pl/wizualizacja-rewitalizowanej-zasanskiej-synagogi/, dostęp: 24.04.2025 r

4. **Ginter Artur, Michalak Anna,** *Ochrona zabytków. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2024
5. **Godos Marcin,** *Synagoga na Zasaniu zmienia oblicze. Ratunek przed destrukcją*, „Życie Podkarpackie", 16.11.2020 r., https://zycie.pl/artykul/synagoga-na-zasaniu-zmienia-n1043407, dostęp: 24.04.2025 r.
6. *Katalog zabytków sztuki w Polsce. Seria nowa, Miasto Przemyśl: część 1: zespoły sakralne*, red. J. Sito, oprac. P. Krasy i J. Sito, t. X, cz. 1, red. nacz. M. Kałamajska-Saeed, Warszawa 2004, s. 168
7. **Orłowicz Mieczysław,** *Ilustrowany przewodnik po Przemyślu i okolicy: z planem miasta, mapką okolicy i 63 ilustracyami w tekście*, Lwów 1917
8. **Owerczuk Aleksandra,** *Zmiana funkcji a zachowanie obiektów architektury*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula" 2015/42(4)/2015: Architektura, s. 32–39
9. **Rouba Bogumiła Jadwiga,** *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków" 2008/1, s. 57–78
10. *Synagoga Zasańska w Przemyślu*, Baza Turystyczna, https://baza-turystyczna.eu/wojewodztwo-podkarpackie--15/miasto-przemysl--72/zabytki/obiekt-synagoga_zasanska--182/, dostęp: 24.04.2025 r.
11. *Synagoga Zasańska w Przemyślu*, Miaster, 22.02.2022 r., https://miaster.pl/miejsce/synagoga-zasanska-w-przemyslu/, dostęp: 23.04.2025 r.
12. *Synagoga Zasańska*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673, dostęp: 23.04.2025
13. *Synagoga Zasańska: karta biała*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313993/1, dostęp: 24.04.2025 r.
14. *Synagoga Zasańska: karta zielona*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/obiekty/g-254673/dokumenty/PL.1.9.ZIPOZ.NID_N_18_EN.313996/2, dostęp: 24.04.2025 r.
15. **Szygendowski Wojciech, Walczak Bartosz Marek,** *Adaptacje zespołów zabytkowych we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych na przykładzie dziedzictwa poprzemysłowego Łodzi* (w:) *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, s. 137–157
16. *Vademecum Konserwatora Zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury. Edycja 2015*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015
17. *Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/wyznania-religijne/wyznania-religijne-w-polsce-2019-2021,5,3.html, dostęp: 29.06.2025 r.
18. **Zalasińska Katarzyna,** *Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną* (w:) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe*, red. K. Zalasińska, Warszawa 2021, s. 6–25

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.11

19. **Zimna-Kawecka Karolina,** *Zmiany statusu autentyzmu w analizie wartościowania zabytków*, „Protection of cultural Heritage" 23 (2025), DOI: 10.35784/odk.7188, s. 158

Pojęcia kluczowe: *ochrona zabytków, prawo, doradztwo, Czechy, Polska*

Joanna Leonowicz

Rola doradztwa podczas planowania prac budowlanych w zabytku – inspiracje czeskie

Abstrakt

Budynek zabytkowy stanowi specyficzny rodzaj budynku, trudniejszy przy planowaniu remontu. Artykuł omawia typowe trudności, z którymi mierzą się właściciele zabytków w Polsce, wskazuje potrzebę fachowego doradztwa, które byłoby pomocne w ich pokonywaniu. Takie doradztwo ze strony urzędu jest dostępne w Republice Czeskiej, przynosząc dobre rezultaty. Wprowadzenie podobnego rozwiązania w Polsce ma również pozytywny potencjał, który warto wziąć pod uwagę.

I. Wprowadzenie

Rozwój współczesnej doktryny konserwatorskiej wiąże się z poszerzaniem pojęcia dziedzictwa. Ochrona zabytków, początkowo ograniczona do wąskiego zbioru najstarszych oraz najcenniejszych budynków, na przestrzeni lat przekształciła się w ochronę dziedzictwa rozumianego jako cenne budynki lub obszary zabytkowe, lecz również pejzaż kulturowy oraz wartości niematerialne związane z danym obszarem lub daną społecznością.

Zabytki definiowane według pierwotnego paradygmatu stanowiły stosunkowo nieliczną grupę obiektów. Dopuszczenie do ich konserwacji wyłącznie specjalistów było uzasadnione i możliwe.

Rozciąganie ochrony na coraz liczniejsze obiekty, obszary oraz krajobraz kulturowy sprawia, że coraz trudniej zapewnić stałą, specjalistyczną opiekę nad każdym z nich. Jednocześnie doktryna ochrony dziedzictwa uwzględnia coraz szerszą grupę interesariuszy, którzy powinni mieć swój udział w opiece nad dziedzictwem, bez podkreślania wiodącej roli ekspertów. Opieka nad dziedzictwem ma być wspólnym przedsięwzięciem, opierającym się na dialogu interesariuszy, wspólnie uzgadniających strategię i priorytety ochrony. Stwarza to ryzyko zbyt swobodnej interpretacji dziedzictwa i w rezultacie jego degradacji.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

Polski system ochrony zabytków wydaje się bazować na pierwotnym paradygmacie „zabytku elitarnego", oddającym w ręce urzędnika istotne decyzje dotyczące praktyki konserwatorskiej. Ewolucja doktryny skutkuje coraz większą liczbą zabytków, których wartość może nie być widoczna dla ich właścicieli. Jednocześnie są zbyt liczne, by umożliwić specjalistyczną pieczę nad każdym z nich.

Budynek zabytkowy stanowi specyficzny rodzaj obiektu budowlanego, który – z powodu posiadania wartości historycznej, artystycznej lub naukowej – podlega dodatkowej ochronie[1]. Ochrona wartości budynku zabytkowego przekłada się na zwiększone wymagania na każdym etapie prac budowlanych w takim obiekcie. Obok wymogów wynikających z ochrony konserwatorskiej, zostaje jednocześnie zachowana znaczna część podstawowych wymagań, którym podlegają budynki, w myśl *Rozporządzenia o warunkach technicznych*[2], i inne wymagania, wynikające z przepisów odrębnych lub specyficzne dla funkcji. Zwiększone wymagania dotyczące ochrony przekładają się na dodatkowe procedury administracyjne oraz wymagane pozwolenia. Właściciel ma obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego[3], zaś realizacji inwestycji mogą towarzyszyć dodatkowe kontrole konserwatorskie. Jednocześnie zaniedbania dotyczące ochrony zabytków oznaczają dla właściciela kary, przynajmniej finansowe. W tych okolicznościach planowanie prac czy współpraca z urzędem mogą budzić obawy. Z drugiej strony próby przeprowadzania prac z pominięciem kontaktu ze specjalistami niosą istotne ryzyko uszkodzenia zabytku, a także konsekwencje finansowe dla właściciela. Artykuł proponuje rozwiązanie, stosowane w Czechach, w którym dostępność doradztwa dla właściciela budynku zabytkowego stanowi usprawnienie całego procesu, zaś w kontaktach między właścicielem a urzędem łatwiej o współpracę niż konfrontację.

II. Sytuacja obecna – przegląd najczęstszych trudności

II.I. Trudności proceduralne

Podstawowym aktem prawnym normującym zasady prowadzenia robót budowlanych w Polsce jest ustawa Prawo budowlane[4]. Przy przyjęciu zasady, że roboty budowlane można rozpocząć wyłącznie na podstawie pozwolenia na budowę[5], określa ona jednocześnie warunki wyłączeń od tego obowiązku[6]. W przypadku prac dotyczących

1 Art. 3 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wraz z późniejszymi zmianami (Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568), dalej: u.o.z.o.z.

2 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12.04.2002 r. wraz z późniejszymi zmianami.

3 W przypadku obiektu wpisanego do rejestru zabytków – inne warianty zostają opisane w dalszej części artykułu.

4 Art. 1 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane wraz z późniejszymi zmianami (Dz.U. z 2025 r. poz. 418), dalej: u.p.b..

5 Art. 28 ust.1 u.p.b.

6 Art. 29 ust. 1–4 u.p.b.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

budynków zabytkowych wymogi te są odmienne i zróżnicowane[7], w zależności od rodzaju ochrony budynku oraz rodzaju robót budowlanych, wymogi są zróżnicowane również w sytuacji, gdy budynek zabytkiem nie jest. Może to skutkować dezorientacją inwestorów – właścicieli budynków, zwłaszcza w odniesieniu do prac, które w przypadku budynków bez ochrony konserwatorskiej nie wymagają pozwolenia na budowę ani zgłoszenia[8]. Ponadto część dodatkowych wymogów proceduralnych dotyczy budynków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, zaś ich właściciele mogą nie zdawać sobie z tego sprawy – dopiero od 2018 r. istnieje obowiązek zawiadomienia właściciela budynku zabytkowego o wpisaniu go do ewidencji zabytków.

W sytuacji, gdy właściciel zleca wykonanie projektu uprawnionemu projektantowi, powinien otrzymać te informacje od niego; pod warunkiem, że właściciel jest świadomy, że w danym przypadku wykonanie projektu jest wymagane przepisami[9].

Informacje o wymaganych procedurach znajdują się w treści aktów prawnych oraz na stronach organów administracji, które udzielają informacji.

Pewnym rodzajem trudności proceduralnych jest etap wstępny, poprzedzający koncepcję, w którym rozważane są możliwości ingerencji w istniejący budynek. Właściciel może zwrócić się do projektanta o analizę możliwości działania lub do urzędu ochrony zabytków o wydanie zaleceń konserwatorskich[10], aby uzyskać wstępne wytyczne. Jedynie stanowisko urzędu będzie jednak wiążące.

II.II. Trudności wykonawcze

Remont budynku zabytkowego stawia również większe wymagania przed wykonawcą. Powinien on posiadać wiedzę i umiejętność w zakresie technik budowlanych oraz materiałów, których należy użyć w budynkach historycznych, z uwzględnieniem specyfiki obiektu, jego czasu powstania czy regionu. Brak świadomości, że wiedza z zakresu budownictwa ogólnego nie zawsze jest wystarczająca, może skutkować błędami wykonawczymi, czasem prowadzącymi wręcz do uszkodzenia zabytków. Informacje z samouczków lub forów internetowych nie dają gwarancji rzetelności.

Rzetelnie opracowane publikacje na temat remontów budynków historycznych są coraz liczniejsze. Obok wydawnictw skierowanych do profesjonalistów, wzrasta liczba publikacji przeznaczonych dla czytelników bez przygotowania profesjonalnego w dziedzinie architektury lub konserwacji zabytków. Publikacje skierowane do nich mają zwykle charakter przystępnych, lapidarnych podręczników, ujmujących najważniejsze charakterystyki prac remontowych w budynkach zabytkowych,

7 Art. 29 ust. 7 u.p.b.

8 Art. 29 ust. 1–4 u.p.b.

9 Art. 29 ust. 7 u.p.b.

10 Art. 27 u.o.z.o.z.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

wspominają również o materiałach budowlanych. Są nierzadko darmowe i dostępne w Internecie[11], niekiedy umieszcza się je również na stronach internetowych poszczególnych Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków[12]. Trudność w dostępie do tego rodzaju informacji stanowi przede wszystkim jej rozproszenie.

II.III. Trudności finansowe

Wiążą się z kosztami prac budowlanych, zwykle większymi niż w przypadku prac w budynku współczesnym, jak również z brakiem wiedzy o możliwości występowania o dotacje, a także o innych rodzajach wsparcia finansowego. Trudności dotyczące przygotowania i rozliczania wniosków o dotację stanowią kolejną barierę w planowaniu inwestycji. Informacje o możliwości pozyskania wsparcia finansowego znajdują się na stronach internetowych poszczególnych instytucji, które go udzielają[13], autorce nie udało się odnaleźć w Polsce wspólnej platformy scalającej informacje o różnych rodzajach dotacji dla obiektów zabytkowych[14].

II.IV. Trudności edukacyjne

Polacy coraz bardziej doceniają potencjał płynący z ochrony zabytków[15], lecz w kwestii obiektów historycznych o niewielkiej skali, takich jak domy mieszkalne czy zabudowa zagrodowa, świadomość ich wartości wciąż jest stosunkowo niewielka. Na przestrzeni ostatnich lat powstaje stale rozrastająca się baza programów i działań popularyzatorskich[16] oraz edukacyjnych[17] dotyczących dziedzictwa, kierowanych do rozmaitych odbiorców. Ożywiona działalność na tym polu odpowiada na zapotrzebowanie, natomiast rezultaty działań edukacyjnych kierowanych do dzieci i młodzieży zaowocują dopiero w przyszłości.

11 Narodowy Instytut Dziedzictwa przygotował kilka poradników, przykładowo: poradnik renowacji stolarki okiennej, poradnik dotyczący translokacji budynku drewnianego, a także utrzymania takiego budynku, poradnik dotyczący termomodernizacji budynku zabytkowego i inne. Za: https://ksiegarnia.nid.pl/bezplatne/?product-page=1, dostęp: 30.11.2025 r.

12 Przykładowo: https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/porady-konserwatorskie.html, dostęp: 30.11.2025 r.; przy czym informacje te nie są umieszczone na stronach internetowych wszystkich WUOZ.

13 Przykładowo: https://www.wuoz.malopolska.pl/dotacje/, dostęp: 30.11.2025 r., https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/dotacje-2026.html, dostęp: 30.11.2025 r.

14 Do pewnego stopnia rolę tę spełnia publikacja NID Źródła finansowania opieki nad zabytkami z 2024 r., przedstawiająca informacje aktualne w momencie publikacji, https://ksiegarnia.nid.pl/wp-content/uploads/2024/10/Zrodla-finansowania-opieki-nad-zabytkami.pdf, dostęp: 30.11.2025 r.

15 *Dziedzictwo kulturowe w badaniach. Tom I: Polacy wobec dziedzictwa. Raport z badań społecznych,* praca zbiorowa, NID, Warszawa 2017, s. 29.

16 Przykładowo: https://edd.nid.pl/aktualnosci/wyroznienia-dla-najlepszych-inicjatyw-w-ramach-europejskich-dni-dziedzictwa-2025/, dostęp: 30.11.2025 r., zawiera informację o wyróżnieniach dla najlepszych inicjatyw Europejskich Dni Dziedzictwa z 2025 r. Nagrodzone kilkadziesiąt wydarzeń spośród szerszego wachlarza inicjatyw.

17 Przykładowo: https://nid.pl/en/program-edukacyjny-o-dziedzictwie/, dostęp: 30.11.2025 r.

Działalność społecznych opiekunów zabytków nie ma ściśle zdefiniowanych przez prawo ram, z uwagi na wspomniane w ustawie „upowszechnianie wiedzy o zabytkach”[18] została również włączona w poczet działań edukacyjnych. Ponieważ aktywność ta nie jest ujednolicona, czy to pod względem struktury organizacyjnej, liczby opiekunów zabytków na danym terenie, rodzajów działalności, którą podejmują, czy zakresu posiadanej wiedzy, nie może ona być uznana jako część systemu wsparcia dla właścicieli zabytków.

II.V. Dostęp do informacji – wspólna przyczyna rozmaitych trudności

Pomimo pracy wykonywanej przez organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe oraz społeczników, pomimo chęci sprawnego procedowania postępowań, właściciele zabytków mierzą się z trudnościami wynikającymi z braku informacji.

Wiedza potrzebna w planowaniu i przeprowadzaniu prac budowlanych jest dostępna publicznie, źródłem trudności wydaje się nieznajomość właścicieli co do źródeł, w których należy jej poszukiwać, częściowo spowodowana jej rozproszeniem.

W tej sytuacji pomocne mogłoby być doradztwo. Zorganizowane jako usługa nieodpłatna, dostępna w całym kraju, dotyczące każdego aspektu prac remontowych, mogłoby usprawnić zarówno planowanie i urzędowe procedowanie planów prac budowlanych, jak i prawidłowe ich przeprowadzenie.

Do pewnego stopnia jest ono wprowadzone w systemie polskim – czy to przez stanowiska informacyjne poszczególnych organów administracji publicznej, czy przez działalność projektantów lub organizacji pozarządowych; doradztwo nierzadko stanowi element współpracy tych podmiotów z właścicielem zabytku. Działalność ta przynosi dobre rezultaty w zależności od kompetencji danego projektanta lub organizacji. Warunkiem uzyskania pozytywnych efektów jest w tym przypadku nawiązanie przez właściciela współpracy z ekspertem, część usług doradczych jest przy tym płatna, a także nie wszystkie obejmują każdy aspekt prac budowlanych w zabytku.

III. Czechy – miejsce doradztwa w planowaniu prac w zabytkach

Możliwość korzystania przez właściciela zabytku z profesjonalnego, dostępnego i nieodpłatnego doradztwa jest częścią systemu ochrony zabytków w Republice Czeskiej. Praktyka ta zrodziła się przed powstaniem dokumentów doktryny postulujących szerszy udział wszystkich interesariuszy[19], w pewien sposób antycypowała

18 Art. 102 u.o.z.o.z.

19 Dokładniej pisze o tym Szmygin Bogusław, *Współczesna teoria konserwatorska w świetle tekstów doktrynalnych– zmiana paradygmatu* (w:) *Wiadomości Konserwatorskie*, 2023/75 s. 7-21

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

również poszerzenie ochrony o wartości niematerialne wynikające z rezonowania dziedzictwa z ludźmi, którzy je użytkują. Najistotniejszym atutem są przede wszystkim rezultaty korzystne dla zabytków.

III.I. Podstawowe założenia systemu

System ochrony zabytków w Czechach funkcjonuje dwutorowo – wydawaniem decyzji zajmuje się urząd gminy z rozszerzonymi uprawnieniami[20] lub województwo[21], w zależności od klasy zabytku[22]; natomiast całą pozostałą działalnością o charakterze merytorycznym zajmuje się niezależna organizacja ekspercka. Stanowi ją – nieprzywołany z nazwy w czeskiej ustawie o ochronie zabytków – *Národní památkový* ústav[23]. Jest on główną organizacją ekspercką na terenie Republiki Czech.

Do jej zadań należą prowadzenie rejestru zabytków, praca badawcza, konsultacyjna, przygotowywanie opinii dla organów administracji państwowej wydających zgody na prace budowlane, a także działalność edukacyjna[24].

Jednym z zadań statutowych NPÚ jest możliwość udzielania konsultacji dla właścicieli budynków zabytkowych na każdym etapie inwestycji, dotyczących każdego aspektu planowanych prac.

III.II. Doradztwo integralną częścią procesu projektowego

Właściciel zabytku jest zachęcany[25], aby nawiązać kontakt z lokalnym oddziałem NPÚ i rozpocząć konsultacje dotyczące planowanej inwestycji. Przed skontaktowaniem się z lokalnym oddziałem można na stronie internetowej urzędu zapoznać się z zestawieniem najczęstszych problemów do rozwiązania[26], a także pobrać darmowe publikacje dotyczące rozmaitych aspektów ochrony i zarządzania obiektami zabytkowymi[27].

Właściciel może zapoznać się z tymi materiałami, zanim skontaktuje się z urzędem, lecz konsultacja ze specjalistami, którzy orientują się we wszystkich aspektach

20 *Obecní úřad obce s rozšířenou působností* – odpowiednik polskiego starostwa – wydaje decyzje w odniesieniu do znaczącej większości zabytków kultury (*kulturní památka*).

21 *Krajský úřad* – opowiednik urzędu wojewódzkiego – zajmuje się wydawaniem pozwoleń w przypadku narodowych zabytków kultury.

22 Zdecydowana większość zabytków w Czechach jest zakwalifikowana jako *kulturní památka*, zabytki najcenniejsze zakwalifikowane są pod nazwą *narodní památka*.

23 Zajmuje się on również zarządzaniem częścią zabytków na terenie Czech, jest to jednak temat odpowiedni do odrębnej publikacji.

24 Załącznik nr 4 do regulaminu NPU, cz. V: https://www.npu.cz/portal/o-nas/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-instituce/povinne-zverejnovane-informace/statut-a-hlavni-org-rad/2024-7-1/statut_npu-1-.pdf, dostęp: 30.11.2025 r.

25 https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku, dostęp: 30.11.2025 r., zawiera skrót najważniejszych informacji oraz dane kontaktowe i zaproszenie do nawiązania kontaktu.

26 https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku/co-obvykle-resite, dostęp 30.11.2025 r.

27 https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku/ke-stazeni, dostęp 30.11.2025 r.

dotyczących ochrony danego zabytku, pozostaje preferowaną przez służby publiczne opcją.

Lokalny zespół[28] składa się ze specjalistów z dziedziny architektury, konstrukcji, historii sztuki, historii architektury i innych. Właściciel otrzymuje kompleksowe informacje o specyfice swojego budynku, koniecznych ograniczeniach dotyczących zakresu prac budowlanych, wymaganych ścieżkach administracyjnych[29], możliwych do uzyskania dotacjach. NPÚ zachęca do konsultacji jako pomocy przy opracowywaniu projektu, która oszczędza czas i pieniądze; sporządza się wyłącznie niezbędne opracowania.

Konsultacje są bezpłatne i mogą dotyczyć całego procesu budowlanego – od wstępnego rozeznania możliwości działania po etap przeprowadzania prac na budowie. Dla właścicieli obiektów zabytkowych NPÚ ma być „instytucją pierwszego kontaktu", służącą wyjaśnieniami i pilotażem w istotnych aspektach lub momentach inwestycji.

Rozwiązanie to niesie wiele potencjalnych korzyści.

III.III. Różnorodne informacje dostępne w jednej instytucji

Niebagatelną zaletą wydaje się zgromadzenie wszystkich aspektów doradztwa w jednym miejscu – NPÚ jako duża państwowa organizacja posiadająca lokalne oddziały w całym kraju, realizująca politykę ochrony zabytków w obrębie całych Czech, stanowi rozpoznawalną „infolinię" dla właścicieli zabytków. Możliwość wystosowania dowolnego zapytania dotyczącego posiadanego przez siebie zabytku pod ten sam adres stanowi uproszczenie procesu planowania prac dla właścicieli, jednocześnie fakt, że jest bezpłatne, usuwa barierę dla mniej zasobnych właścicieli.

III.IV. Terapia celowana – usprawnienie działania

Świadomość, że doradztwo uzyskane od urzędu ochrony zabytków pomaga sprawniej i taniej przeprowadzić inwestycję, sprawia, że kontakt z instytucją skoncentrowaną na ochronie zabytków staje się pożądany i opłacalny.

Jednocześnie kontakt z ekspertem dotyczący konkretnego obiektu, mający charakter nakierowany na dany budynek, oznacza większą szansę na zastosowanie optymalnych dla danego zabytku rozwiązań. Ograniczenie prac projektowych i budowlanych do niezbędnego zakresu oznacza dla właściciela oszczędności.

28 https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku/jak-postupovat/kontaktujte-pamatkare, dostęp: 30.11.2025 r.

29 https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku/jak-postupovat, dostęp: 30.11.2025 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

III.V. Powszechna edukacja na temat dziedzictwa

Dostęp do konsultacji czy też konieczność ich odbycia posiada również istotny walor edukacyjny. Proces konsultacyjny, w którym omawiane są rozmaite aspekty remontu budynku zabytkowego, jest programem edukacyjnym *sensu stricto*, o charakterze celowanym na konkretny obiekt i właściciela. Nieodległy w czasie sukces takiego programu, którym jest pomyślnie przeprowadzony remont zabytku, stanowi kolejny istotny walor takiego modelu działania – zarówno dla właściciela, jak i dla jego otoczenia. Obok programów edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży[30], sposób działania skutkujący pogłębieniem wiedzy o swoim dziedzictwie wśród obywateli, przynoszący widoczne rezultaty prawie natychmiast, wydaje się bardzo cenny.

Ponadto NPÚ stara się rozwinąć prewencyjną ochronę zabytków; odpowiedni rodzaj bieżącej konserwacji zapobiega powstawaniu zniszczeń. Długotrwały kontakt ze specjalistą znacząco zwiększa szansę na uświadomienie właściciela, a w konsekwencji wdrożenie przez niego zasad konserwacji prewencyjnej. W tak zdefiniowanym procesie jest wielu zwycięzców – obok właściciela, urzędów ochrony zabytków i społeczeństwa, sukces procesu oznacza przede wszystkim zwycięstwo obiektu zabytkowego.

IV. Podsumowanie

Niezależnie od podobieństw lub różnic pomiędzy systemami ochrony zabytków w Polsce i Czechach, osadzenie w czeskim systemie możliwości korzystania z doradztwa przez właścicieli zabytków stanowi znaczącą wartość.

Doradztwo to, dostępne na każdym poziomie inwestycji, dotyczące rozmaitych aspektów opieki nad zabytkami, stanowi element scalający obszary wiedzy i współpracy różnorodnych instytucji i specjalistów, stanowi również istotny pomost między organami władzy państwowej a obywatelami, przyczyniając się jednocześnie do skuteczniejszej ochrony obiektów i obszarów zabytkowych. Możliwość skorzystania z doradztwa można uznać za program powszechnej edukacji na temat dziedzictwa, przynoszący pozytywne rezultaty zarówno dla budynków, jak i ich właścicieli i całego społeczeństwa.

Wydaje się ono dokładniej odpowiadać obecnej doktrynie konserwatorskiej, zakładającej wagę dyskursu wokół dziedzictwa oraz włączenie niespecjalistów w proces opieki nad nim. Obecność eksperta w procesie projektowym i wykonawczym stanowi jednocześnie ochronę przed degradacyjnymi przekształceniami zabytków.

30 NPÚ opracował również kilka programów edukacji na temat dziedzictwa, skierowanych do różnych grup wiekowych uczniów, a także do nauczycieli i innych, na przykład osób z niepełnosprawnościami. Za: https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/sluzby-pro-verejnost/opravujete-pamatku/ke-stazeni, dostęp: 30.11.2025 r.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

Nie przesądzając o formie, w jakiej ten rodzaj pomocy mógłby być realizowany w polskich warunkach, należy rozważyć wprowadzenie czy też wzmocnienie takiej formy wsparcia w naszym kraju.

mgr inż. arch. Joanna Leonowicz

Absolwentka Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej, czynny architekt, członek Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów. W pracy zawodowej zajmuje się przede wszystkim budynkami zabytkowymi. Obecnie studiuje w Szkole Doktorskiej Politechniki Krakowskiej.

A graduate of the Faculty of Architecture at the Cracow University of Technology, she is a practicing architect and a member of the Lesser Poland Regional Chamber of Architects. In her professional work, she primarily deals with historic buildings. She is currently studying at the doctoral school of the Cracow University of Technology.

ORCID: 0009-0003-2662-2625

Abstract

Keywords: *monument protection, law, consultancy, Czech Republic, Poland*

The role of consulting in the planning of construction works on a historical monument: Czech inspirations

A historic monument is a specific type of building, which proves more challenging in terms of planning renovations. The article discusses common difficulties faced by owners of historical monuments in Poland, highlighting the need for professional guidance that would be helpful in overcoming them. Such guidance from public authorities is available in the Czech Republic and yields good results. Introducing a similar solution in Poland also has positive potential, which is highly worth considering.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.12

Bibliografia

1. **Dąbkowska Monika,** *Klasyfikacja zabytków w czeskim ustawodawstwie*, „Protection of Cultural Heritage" 2016, t. 2, s. 7–13
2. **Lizak Agata,** *Źródła finansowania opieki nad zabytkami*, NID, Warszawa 2024, https://ksiegarnia.nid.pl/wp-content/uploads/2024/10/Zrodla-finansowania-opieki-nad-zabytkami.pdf, dostęp: 30.11.2025 r.
3. **Maślak Anna, Święch Jan, Wilbik Edwin,** *Translokacja zabytkowych budynków drewnianych. Poradnik*, Warszawa 2024, https://ksiegarnia.nid.pl/produkt/translokacja-budynkow/, dostęp: 30.11.2025 r.
4. Praca zbiorowa, *Polacy wobec dziedzictwa: raport z badań społecznych*, Warszawa: Narodowy Instytut Dziedzictwa 2017
5. Praca zbiorowa, *Poradnik remontu i konserwacji historycznej stolarki okiennej*, Warszawa 2023, https://ksiegarnia.nid.pl/produkt/poradnik-historyczna-stolarka-okienna/, dostęp: 30.11.2025 r.
6. Praca zbiorowa, *Remont i utrzymanie domu drewnianego*, Warszawa 2023, https://ksiegarnia.nid.pl/produkt/broszura-remont-domu-drewnianego/, dostęp: 30.11.2025 r.
7. **Szmygin Bogusław,** *Współczesna teoria konserwatorska w świetle tekstów doktrynalnych– zmiana paradygmatu (*w:) *Wiadomości Konserwatorskie,* 2023/75, s. 7-21, DOI: 10.48234/WK75PARADIGM

Pojęcia kluczowe: *XIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie, Sarajewo, dziedzictwo olimpijskie, pamięć o dziedzictwie, zabytki poolimpijskie, megawydarzenia, rewitalizacja*

Konrad Karol Koźbiał

Sarajewo – Olimpiada roku 1984. Pamięć o dziedzictwie, stan zachowania zabytków i problematyka ich przyszłości

Abstrakt

XIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie zorganizowane w 1984 r. pomimo 40 lat upływu od nich, ciągle są obecne w społeczeństwie bośniackim oraz przestrzeni miejskiej. Pozytywna pamięć o wydarzeniu nie przekłada się jednak na troskę o dziedzictwo olimpijskie w sferze materialnej. Pomimo nawiązywania do olimpijskich wartości, potencjału, jaki dziedzictwo to niesie, jego obecności w sferze publicznej, mogącej mieć pozytywny wpływ dla miasta, organizacji wydarzeń subsydiarnych dla Zimowych Igrzysk Olimpijskich, a także dyskusji o współorganizacji igrzysk, zabytki poolimpijskie pozbawione są planów i pomysłów ich wykorzystania. Nic nie wskazuje także, mimo pojawiających się projektów i wskazań, aby przedstawiona sytuacja zabytków, będących częścią kompleksu olimpijskiego, miała zmienić się w następnych latach. Przypadek ten pokazuje, że pamięć, nostalgia i potencjał wydarzenia, z którym nawet samo miasto jest identyfikowane, nie zawsze mają odzwierciedlenie materialne.

I. Wprowadzenie:

Sarajewo, będące największym miastem Bośni i Hercegowiny, zamieszkanym obecnie przez około 348 tysięcy mieszkańców[1], cały czas korzysta z cechującej się wzrostową tendencją turystyki. Miasto to ma do zaoferowania liczne zabytki, a także kształtowaną przez wieki ciekawą historię. W samym jego centrum, zwracając uwagę na zabytki, można zaobserwować wpływ, jaki na miasto miały czasy panowania osmańskiego, multietnicznych Austro-Węgier, a także trzech różnych Jugosławii. Sarajewo z perspektywy historycznej kojarzy się dziś jednak przede wszystkim z trzema

1 *Sarajevo, Bosnia and Herzegovina Metro Area Population 1950–2025*, strona internetowa macrotrends.net, https://www.macrotrends.net/global-metrics/cities/20164/sarajevo/population (dostęp: 16.12.2025 r.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

wydarzeniami, które odcisnęły na nim swój ślad, z których tylko jedno, na co zwraca uwagę założyciel Muzeum Olimpijskiego Edin Numankadić, nacechowane jest pozytywnie[2].

Zamach na Arcyksięcia Ferdynanda, który przyczynił się do wybuchu I wojny światowej, i trwające cztery lata oblężenie miasta, skutkujące nieodwracalnym zniszczeniem wielu zabytków, stratą wartościowych dzieł i licznymi tragediami, nie mogły naturalnie w żaden sposób zostać dobrze zapamiętane. Inaczej miała się sytuacja z zorganizowanymi w 1984 r. XIV Zimowymi Igrzyskami Olimpijskimi. Święto sportu osiągnęło ogromny sukces, zjednoczyło Jugosłowian i zapadło na długo w pamięci mieszkańców samego miasta, obrastając w liczne mity. Szczególnie przyczyniły się do tego późniejsze doświadczenia wojenne oraz – przejawiające się do dziś – rozczarowanie niefunkcjonującym i niestabilnym państwem.

Po słynnych wydarzeniach 1984 r. na obszarze miasta i jego okolicach – mimo uszkodzeń wynikających z prowadzonych niedługo potem działań zbrojnych, braku funduszy, zamiaru konserwacji oraz planu ich wykorzystania – dalej ostał się ślad. Jakkolwiek sporą część dawnej infrastruktury olimpijskiej można określić mianem ruiny, wiele zabytkowych obiektów przetrwało do dziś i postrzeganych jest jako ważne symbole. Ruch turystyczny, podzielone politycznie społeczeństwo, żywotność mitu i poszukiwanie strategii na wypromowanie miasta przyczyniły się jednak do wzrostu zainteresowania zarówno materialnym, jak i niematerialnym dziedzictwem jugosłowiańskiej olimpiady. Wśród przejawów tego zainteresowania przede wszystkim wskazać należy całą dyskusję nad ponowną organizacją igrzysk i zagospodarowaniem nieużytkowanego obszaru. Jak jednak wyglądają tego rodzaju pomysły oraz projekty i jakie mogą być ich konsekwencje dla samego obszaru miasta? Czy dziedzictwo olimpijskie, mimo jego znaczenia, dalej pozostaje niewykorzystane?

II. Metodologia

W celu przedstawienia mało znanego problemu dziedzictwa olimpijskiego w Sarajewie, związanych z nim zabytków poolimpijskich, pamięci, jaką cieszą się one dzisiaj, oraz odpowiedzi na pytanie, do czego żywa dyskusja o ich przyszłości prowadzi, a także jakie może mieć konsekwencje, praca przyjęła charakter studium przypadku. Główną metodę użytą do napisania pracy stanowił *desk research*, wzbogacony należącą do jakościowych metod badań analizą dyskursu. Do napisania, mającej charakter interdyscyplinarny, pracy wykorzystane zostały publikacje teoretyczne poświęcone zagadnieniu pamięci kolektywnej, masowych wydarzeń sportowych, ich wpływu na

2 *Sarajevo hopes to rekindle Olympic flame with Youth Games*, strona internetowa portal France24, https://www.france24.com/en/20190207-sarajevo-hopes-rekindle-olympic-flame-with-youth-games (dostęp: 16.12.2025 r.).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

politykę regionalną i miejską, potencjałowi rozwojowemu dziedzictwa, a także rozwojowi miast olimpijskich po samym wydarzeniu. Zdaniem autora interdyscyplinarność pracy przyczyni się w przyszłości do głębszej refleksji na temat dziedzictwa kulturowego, będącego następstwem wydarzeń politycznych oraz sportowych i charakterystycznych dla tego typu wydarzeń problemów.

Dla przeprowadzenia analizy oraz przybliżenia sytuacji, w jakiej znajduje się stanowiący przedmiot pracy zabytkowy kompleks, wykorzystano zarówno źródła wtórne, jak i pierwotne. Wykorzystanie wcześniejszej literatury dotyczącej problematyki XV Zimowych Igrzysk Olimpijskich oraz samej historii igrzysk olimpijskich pozwoliło na zbadanie przyczyn, dla których obiekt stał się *lieux de memoire* zarówno dla mieszkańców Sarajewa, jak i całej Jugosławii. Podejście do problemu w ten sposób umożliwiło ponadto refleksję nad współczesnymi działaniami odwołującymi się do pamięci o święcie sportu, towarzyszącymi temu zjawisku deklaracjami oraz nad przyszłością zabytkowego kompleksu olimpijskiego.

Niebagatelną rolę przy napisaniu pracy odegrał, poza wspomnianymi źródłami, zgromadzony przez autora materiał fotograficzny, dostępne projekty architektoniczne poświęcone problemowi zagospodarowania dawnego obszaru olimpijskiego. Przy przygotowaniu pracy skorzystano także z dostępnych źródeł elektronicznych, umożliwiających przyjrzenie się wydarzeniom, wypowiedziom oraz deklaracjom dotyczącym zamiarów zagospodarowania obszaru zabytkowego. Przy wyborze danych stron informacyjnych postawiono głównie na różnorodność źródeł. W przypadku przedstawianych danych statystycznych, dotyczących głównie turystyki, posłużono się materiałami udostępnionymi przez bośniackie instytucje rządowe.

Wśród ograniczeń pracy, ustalonych na początku, jak i wynikłych w trakcie jej przygotowania, należy wymienić przede wszystkim samo interdyscyplinarne i raczej szerokie podejście do tematu. Oznacza to między innymi, że pole do badań poświęconych aspektom tylko wspomnianym, m.in. komercjalizacji igrzysk w Sarajewie czy roli medialnej, pozostaje w dużej mierze otwarte. Tak samo jak choćby, mogący być wyjściem do badań, stosunek do Olimpiady reprezentowany przez konkretne grupy etniczne, różnice zdań między pokoleniami w tym kontekście czy też relacje oraz współprace Komitetu Olimpijskiego z dawnymi miastami olimpijskimi. Jednym z ograniczeń pracy, spowodowanym planem dogłębnego zbadaniu wyłącznie jednego określonego przypadku, jest także brak ujęcia porównawczego, które pozwoliłoby zestawić sposób zarządzania dziedzictwem olimpijskim i pamięci o nim w Sarajewie z praktykami innych miast, które organizowały tego rodzaju wydarzenia w przeszłości. Warto zaznaczyć w tym miejscu również, że praca ta nie wyczerpuje tematyki sarajewskiej olimpiady i pozostawia możliwość prowadzenia dalszych badań także przy użyciu innych teorii lub metod.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

Celem artykułu nie była odpowiedź na wszystkie problemy związane z niematerialnym oraz materialnym dziedzictwem olimpijskim[3], a jedynie na część z nich. Położono nacisk na identyfikację mniej oczywistych – pojawiających się dopiero po przyjrzeniu się sytuacji społecznej – teorii dotykających problemów pamięci czy opieki nad zabytkami oraz historii organizacji tego rodzaju wydarzeń – a także sformułowanie oceny działań i możliwości. Ogromne znaczenie miała przy tym aktualność wydarzeń i współczesne badania związane z opisanym zagadnieniem.

III. Ogólny zarys wydarzeń

XIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie z 1984 r. były jako wydarzenie w skali światowej istotne dla całego państwa, jak i Sarajewa, które otrzymało wówczas ogromną szansę promocji, a także zarobku na wydarzeniu. W przeciwieństwie do igrzysk letnich, które miały miejsce w tym samym roku, jak i poprzednich Zimowych Igrzysk Olimpijskich, te – odbywając się na gruncie neutralnej w czasie trwającej Zimnej Wojny Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ) – nie stały się obszarem konfliktu i nie zostały, jak miało to miejsce w Los Angeles, z powodów politycznych zbojkotowane, przez co zgromadziły sportowców z obu stron podzielonego świata[4].

W rywalizacji olimpijskiej wzięło wówczas udział 1272 zawodników z 49 Komitetów Olimpijskich[5], przyciągając uwagę około 2,5 biliona widzów, ponad 7 tysięcy dziennikarzy reprezentujących około 760 różnych kanałów informacyjnych, a liczba sprzedanych biletów na miejscu miała wynieść nawet do 640 tysięcy[6]. Cały przebieg igrzysk upłynął pod kątem ikonicznych oraz przełomowych osiągnięć zawodników pochodzących z różnych państw. Pierwszym jugosłowiańskim medalistą Zimowych Igrzysk Olimpijskich został srebrny medalista w slalomie, Słoweniec, Jure Franko, z którego wyczynu cieszyła się cała Jugosławia[7]. Spory rozgłos zyskała para Jayne Torvill i Christopher Dean za swoje dokonania w łyżwiarstwie figurowym. Reprezentująca NRD Katarina Witt w równie pamiętnym występie zdobyła wówczas złoty medal dla swojego państwa – za co później została także przez nie dodatkowo

3 Dziedzictwo olimpijskie rozumiane jest w pracy jako całokształt związanego z igrzyskami olimpijskimi materialnego oraz niematerialnego dorobku, który pozostaje trwałym świadectwem wydarzenia dla społeczności, funkcjonując jako nośnik i źródło pamięci. Obejmuje ono zatem m.in. infrastrukturę sportową, pamięć, wspomnienia i wykorzystanie igrzysk olimpijskich w celu kształtowaniu wizerunku miasta.

4 E. Husukić, E. Zejnilović, *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape: An evaluation of the Olympic Villages*, „Cities" 2020/106, https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2020.102924, s. 3–4.

5 International Olympics Committee, *Sarajevo 1984: A Living Legacy of Peace*, strona internetowa olympics.com, https://olympics.com/ioc/news/sarajevo-1984-a-living-legacy-of-peace (dostęp: 18.12.2025 r.).

6 A. Kurtic, *Winter Glory: Sarajevans' Bittersweet Memories of the 1984 Olympics*, strona internetowa balkaninsight.com, https://balkaninsight.com/2024/02/08/winter-glory-sarajevans-bittersweet-memories-of-the-1984-olympics/ (dostęp: 18.12.2025 r.).

7 Z. Jovanovic, *A Cultural History of the 1984 Winter Olympics.The Making of Olympic Sarajevo*, Cham 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-76598-9, s. 201–202.

odznaczona. Z sukcesu łyżwiarki, która rozpoczęła wtedy swoją międzynarodową karierę, niemieccy widzowie mogli być zadowoleni[8].

XV Zimowe Igrzyska Olimpijskie nie tylko przyniosły SFRJ jako organizatorowi oczekiwany prestiż, ale – co ciekawe – w kontekście organizacji wydarzeń takiej skali okazały się być przedsięwzięciem korzystnym z ekonomicznego punktu widzenia[9]. Jako jedne z nielicznych wydarzeń tego typu – co może świadczyć o ich dobrej organizacji, zwłaszcza w związku z ryzykiem, jakim obarczone były tego typu przedsięwzięcia. Igrzyska w Sarajewie przyniosły bowiem w sumie więcej zysków niż strat finansowych. Przychód z organizacji tego wydarzenia wyniósł w zaokrągleniu 19,83 mln dinarów, a koszt zamknął się w sumie 17,26 mln dinarów, pozostawiając zysk w wysokości 2,54 mln dinarów[10]. Samo wydarzenie stanowiło jednak przede wszystkim impuls modernizacyjny dla miasta. Czy właśnie z organizacją czegoś podobnego dzisiaj nie mogłoby być podobnie?

Ogromnie ważny był jednak także sam wkład społeczeństwa w organizację wydarzenia, a zainteresowanie kwestią igrzysk olimpijskich było spore. Pomysł, aby Sarajewo było organizatorem, pojawił się już prawie dwadzieścia lat wcześniej – w 1968 roku – – a rzeczywista ambicja dotycząca zostania gospodarzem wydarzenia o takiej skali przejawiała się już od 1970 r.[11] Przy organizacji Igrzysk działali zarówno mieszkańcy Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny czy Sarajewa, jak i obywatele z pozostałych części wieloetnicznego państwa. Pierwsza grupa zgodziła się na trwające dwa lata przed wydarzeniem finansowanie drobną kontrybucją z miesięcznej wypłaty, wynoszącą w przypadku całej Republiki 0,2%, natomiast w przypadku miasta 0,3%[12]. Rolę w finansowaniu budowy infrastruktury odegrały także subsydia rządowe, zbiórki oraz liczne prywatne dotacje, a przy budowie infrastruktury olimpijskiej zatrudniono firmy znajdujące się na terenie całej SFRJ, tworząc nowe miejsca pracy[13]. Co ciekawe, całe wydarzenie zostało jednak praktycznie w 75% sfinansowane przez sektor prywatny[14].

8 *Sarajevo 1984: A Living Legacy of Peace…*

9 *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape…*, s. 14.

10 Organizing Committee of the XIVth Winter Olympic Games at Sarajevo, *Final Report. Sarajevo: Olympic Organizing Committee*, 1984, s. 183.

11 *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape…*, s. 3.

12 S. Essex, B. Chalkley, *Mega-sporting events in urban and regional policy: a history of the Winter Olympics*, „Planning Perspectives" 2004/19(2), https://doi.org/10.1080/0266543042000192475, s. 213.

13 *Winter Glory: Sarajevans' Bittersweet Memories…*

14 *Mega-sporting events in urban and regional policy…*, s. 213.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

IV. Znaczenie Igrzysk dla miasta i jego mieszkańców

Od czasu, kiedy wydarzenie miało miejsce, minęło ponad 40 lat, a jednak sama olimpiada, związane z nią zabytki, takie jak tor bobslejowy położony na zboczu góry Trebević, dawne skocznie narciarskie, a także zostawione koło nich dawne podium olimpijskie, cały czas pojawiają się w przewodnikach turystycznych[15]. O igrzyskach przypomina także zrekonstruowane Muzeum Olimpijskie[16], a w debacie publicznej odwołuje się do nich, rozważając nawet ponowne ich zorganizowanie[17]. Postulaty te, jak i nostalgia za tym wydarzeniem, o którym jako *lieux de memoire* przypominają odwiedzane pozostałości Olimpijskiego Kompleksu, mają swoje uzasadnienie. Pierre Nora w swojej pracy zwraca uwagę na to, że powstanie *lieux de memoire* jako fenomenu wiąże się z pojawieniem się świadomości o utracie przeszłości i poglądu o naruszonej pamięci, problematycznej dla miejsc, w których istnieje przekonanie o ciągłości żywej historii[18]. Przed przejściem jednak do rozważań nad sarajewskimi *lieux de memoire*, którymi na płaszczyźnie intelektualnej oraz symbolicznej również są same igrzyska, można podjąć się próby przedstawienia wybranych przesłanek do zaistnienia, mającej charakter pozytywny, pamięci o całym wydarzeniu. Podejście to pomoże w późniejszym przedstawieniu analizowanych pozostałości kompleksu olimpijskiego oraz ocenie podejmowanych współcześnie w jego kwestii działań. Pomóc w tym mogą także teorie związane z nostalgią, tożsamością i powiązaną z nią pamięcią zbiorową.

G. Albrecht w swojej – skupiającej się jednak głównie na kwestii środowiska[19] – pracy *Solastalgia* zwraca uwagę na fenomen tęsknoty za lepszą, doświadczoną przez jednostkę przeszłością, który wywołany został transformacją obszaru będącego domem dla jednostki[20]. S. Boym wprowadza natomiast pojęcie nostalgii restoratywnej, dążącej do rekonstrukcji obiektywnej, perfekcyjnej przeszłości, o której przeświadczenie należy kultywować[21]. Przeciwną dla niej, szanującą jednak historię i ruiny, nostalgię refleksyjną cechuje raczej pewna ironia, fragmentaryczność, ale także spojrzenie

15 K. D. Jacobs, *Tourist Performance and the Commodification of Space: Dark Tourism in Sarajevo*, Graz 2017, s. 37–38.

16 *A phoenix rises from the ashes*, strona internetowa olympics.com, https://www.olympics.com/ioc/news/a-phoenix-rises-from-the-ashes (dostęp: 28.12.2025 r.).

17 *See you in Barcelona and Sarajevo 2030?*, strona internetowa okbih.ba, https://okbih.ba/en/news/see-you-in-barcelona-and-sarajevo-2030/1746 (dostęp: 25.12.2025 r.).

18 Koncepcja *lieux de memoire* (miejsc pamięci) odnosi się do miejsc o charakterze materialnym, jak i niematerialnych pojęć oraz symboli, stanowiących reakcję na zanikającą żywą pamięć zbiorową. Zdaniem Pierre Nory miejsca te, zastępując zanikającą pamięć zbiorową, utrzymuje się dziś dzięki ciągłej praktyce i świadomej reprodukcji symboli. Praktycznymi przykładami funkcjonowania tego zjawiska są miejsca symboliczne takie jak Wawel (traktowany jako ośrodek władzy, państwowości), czy też mająca odzwierciedlenie w święcie państwowym, Konstytucja 3 maja, patrz: P. Nora, *Between Memory and History: Les Lieux de Memoire*, „Representations, Special Issue: Memory and Counter-Memory" 1989/26, s. 7.

19 G. Albrecht, *'Solastalgia' A New Concept in Health and Identity* (w:) *Monash University. Journal Contribution,* https://doi.org/10.4225/03/584f410704696, s. 53–55.

20 *'Solastalgia' A New Concept*…, s. 45–46.

21 S. Boym, *Future of Nostalgia*, New York 2002, ISBN: 0465007082, s. 41–42.

krytyczne[22]. Oba typy nostalgii wiążą się jednak przede wszystkim z relacją pomiędzy pamięcią indywidualną a kolektywną[23].

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione założenia, w analizie wydarzenia należy zwrócić uwagę nie tylko na pamiętne występy sportowców oraz zainteresowanie, jakie wydarzenie wzbudziło, lecz także na szersze konsekwencje organizacji Igrzysk Olimpijskich. Szczególne wśród nich miejsce zajmuje przekształcenie miast oraz ich wizerunków. Jak pokazała to historia tego rodzaju wydarzeń, począwszy od ich przywrócenia dzięki Coubertinowi, wiązały się one z coraz to większymi kosztami oraz skalą, a zatem i wyzwaniami dla gospodarza[24]. Mimo wyzwań, organizacja Olimpiady stanowiła jednak zawsze dla gospodarza realną inwestycję w dane miejsce. Dawała impuls do rozwoju, przestrzeń dla przeprowadzenia urbanistycznych eksperymentów. Ponadto umożliwiając sformułowanie oraz realizację długoterminowej strategii rozbudowy miasta[25], w tym rozwiązanie m.in. kwestii takich jak zapotrzebowanie na mieszkania[26]. Badania poświęcone miastom, które organizowały Igrzyska Olimpijskie, zwracają uwagę na zagadnienia takie jak pozytywny wpływ na środowisko[27]. Organizacja imprezy nierzadko wymuszała przekształcenie przestrzeni miejskiej i zarazem rozwiązanie problemów, z którymi miasta od pewnego już czasu musiały się mierzyć. Wśród najczęściej wymienianych korzyści należy wskazać: rozbudowę infrastruktury, powstawanie nowych dróg i połączeń, usprawnienie już istniejących[28], a także budowę nowych mieszkań i hoteli przeznaczonych w trakcie Olimpiady dla uczestników, dziennikarzy, gości, a następnie dla mieszkańców i przyszłych turystów. Wreszcie, powiązaną z odnową wizerunku miejsca, olimpijską oraz późniejszą turystyką, konserwację zabytków służącą odnowieniu miasta[29].

Wszystkie z wymienionych charakterystycznych rozwiązań miały miejsce również w przypadku XIV Igrzysk Olimpijskich. Oczyszczono płynącą przez miasto rzekę Miliacką[30], a kwestia środowiska stała się stałym elementem w planowaniu urbanistycz-

22 *Future of Nostalgia*…, s. 49–50.

23 *Future of Nostalgia*…, s. 54.

24 L. A. Brown, *Planning for Legacy in the Post-War Era of the Olympic Winter Games*, „The International Journal of the History of Sport" 2020/37(13), https://doi.org/10.1080/09523367.2020.1854739, s. 1353–1354.

25 B. Chalkley, S. Essex, *Urban development through hosting international events: a history of the Olympic Games*, „Planning Perspectives" 1999/14(4), https://doi.org/10.1080/026654399364184, s. 391.

26 *A Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 241.

27 *Urban development through hosting international events*…, s. 385.

28 A. Smith, J. R. Gold, M. M. Gold, *Olympic urbanism: past, present and future*, „Planning Perspectives" 2024/39(3), https://doi.org/10.1080/02665433.2024.2344598, s. 490.

29 *Urban development through hosting international events*…, s. 385.

30 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 28–29, 84–85.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

nym miasta[31]. Zmodernizowano i rozbudowano infrastrukturę[32]. Działania poświęcone podkreśleniu bogatego dziedzictwa kulturowego połączone z wprowadzeniem nowych charakterystycznych dla epoki rozwiązań architektonicznych, inspirowanych chociażby koncepcją Corbusiera, znalazły odzwierciedlenie w wiosce olimpijskiej[33]. W dodatku szeroko zainwestowano w budowę mieszkań[34]. Wszystko to wraz z pierwotnym celem starania się o organizację Olimpiady, jakim było zwiększenie ruchu turystycznego, było działaniem generalnie korzystnym. W odniesieniu do działań, które podniosły standard życia, mieszkańcy mogą odczuwać pewną „polityczną solastalgię".

V. Igrzyska Olimpijskie i ich wymowa. Braterstwo, sport i pokój

Przyjmując, że same Igrzyska Olimpijskie stały się tym, co Pierre Nora określa mianem *lieux de memoire*[35], należy skupić się jeszcze na tym, co wydarzenie w sobie przekazuje. Zabytkowe pozostałości po kompleksie olimpijskim stanowią ze względu na swoją specyfikę odbicie samej historii Igrzysk Olimpijskich, tego, jak zmieniało się ich postrzeganie i utraconą dawniej, przywoływaną dzisiaj – mniej lub bardziej obiektywną – wizję rzeczywistości.

Ze względu na sukces rozgrywek w warstwie ekonomicznej, społecznej oraz międzynarodowej, którym to poświęcono uwagę powyżej, Olimpiadę można traktować jako odzwierciedlenie nie tylko podważalnej stabilności państwa w latach 80. XX wieku, ale będącej jego hasłem przewodnim, choć wprawdzie zanikającej ze względu na nastroje nacjonalistyczne, idei jedności oraz braterstwa[36]. Na pewną jugosłowiańskość wydarzenia, jego unifikacyjny oraz antynacjonalistyczny charakter, mający przełożenie na pozytywny stosunek mieszkańców „małej Jugosławii" do całego państwa, zwrócił uwagę Z. Jovanović[37]. Nie jest to jednak jedyne spojrzenie na problem. Sarajewskie igrzyska nie są tylko symbolem braterstwa, współpracy, mają także szerszy, bardziej globalny punkt odniesienia, który podkreślali już ich organizatorzy[38]. Utożsamiać można je bowiem ogólnie z wartościami i celami, dla których

31 Z. Jovanović, *The Environmental Reimagining of Sarajevo*, „The International Journal of the History of Sport" 2021/38, https://doi.org/10.1080/09523367.2021.1955674, s. 1471.

32 L. Waters, *In Pursuit of Prestige: The International Olympic Committee's Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina (1992–1994)*, „The International Journal of the History of Sport" 2023/40(15), https://doi.org/10.1080/09523367.2024.2312153, s. 1349.

33 *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape…*, s. 6–10.

34 M. Rekść, *Mit zimowych igrzysk olimpijskich w Sarajewie w bośniackiej pamięci zbiorowej*, „International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)" 2021/27, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1054068, s. 180.

35 *Between Memory and History: Les Lieux de Memoire…*, s. 7.

36 A. Wachtel, C. Bennett, *The Dissolution of Yugoslavia* (w:) C. Ingrao, T. A. Emmert, *Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative (Second Edition)*, West Lafayette 2012, ISBN: 9781612492285, s. 17–20.

37 Z. Jovanovic, *The 1984 Sarajevo Winter Olympics and Identity-Formation in Late Socialist Sarajevo*, „The International Journal of the History of Sport" 2017/34(9), https://doi.org/10.1080/09523367.2017.1391224, s. 12–13.

38 *In Pursuit of Prestige: The International Olympic…*, s. 1349.

w ogóle organizuje się Igrzyska Olimpijskie, zrealizowano założenia nakreślone przez Coubertina. Pozostawiły po sobie bogatą spuściznę, umożliwiającą organizację wydarzeń sportowych, przebiegły w atmosferze pokojowej rywalizacji oraz równości, a także spopularyzowały samą ideę sportu[39].

Ponadto ze względu na swój sukces stanowią one także przykład tego, jak Igrzyska Olimpijskie powinny wyglądać. Zdanie takie podtrzymywał przede wszystkim stojący na czele Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego Samaranch, uznając XIV Igrzyska Olimpijskie za najlepiej zorganizowane i przypisując im uratowanie ducha olimpijskiego[40]. Nie było to pozbawione racji, organizację tego wydarzenia krytykowano jako nieustannie rozrastającą się i coraz droższą inicjatywę[41]. Prestiż wynikający z bycia gospodarzem nie rekompensował problemów, coraz mniej państw było zainteresowanych braniem na siebie wysiłku organizacyjnego[42], a cała skomplikowana ówczesna sytuacja zyskała miano kryzysu olimpijskiego[43]. Sarajewo pokazało natomiast dwie rzeczy. Po pierwsze, że miasto niemające wcześniej wiele wspólnego – poza dogodnym terenem – ze sportem jest w stanie nie tylko zorganizować pamiętne wydarzenie skali światowej. Po drugie, przyczynić się, wracając tutaj do kwestii spojrzenia globalnego, do rozwiązania większego problemu i stanięcia naprzeciw wątpliwościom. Pomimo nieudanych wcześniejszych starań i obiekcji dotyczących zdolności miasta do organizacji wydarzenia tej skali, po sukcesie miasto stało się swego rodzaju perłą olimpijską, a samo święto sportu wzorem współpracy, przyjaźni i braterstwa[44].

Podczas XIV Igrzysk Olimpijskich Sarajewo promowała także wizualnie pamiętna maskotka, której nie sposób pominąć. Zwłaszcza ze względu na to, że w postaci pamiątek sprzedawanych na obszarze bazaru Baščaršija czy graffiti można zobaczyć ją na ulicach miasta do dziś. Sympatyczny wilk Vučko, autorstwa Jože Trobeca, szybko zyskał ogromną popularność, utrzymującą się również po zakończeniu rozgrywek. Z. Jovanović zwrócił uwagę na to, że Vučko stał się rozpoznawalny już przed samym początkiem Olimpiady, już wówczas bowiem inspirowano się nim podczas nazewnictwa lokali, a w prasie wspomniany został przynajmniej 316 razy[45]. Później natomiast stał się niejako przedstawieniem modernizmu, jeżdżącym samochodem Mitsubishi i znającym bonton[46], wraz z innymi charakterystycznymi dla wydarzenia elementami jak olimpijska kantata czy śnieżka, zaprojektowanymi przez osoby z różnych części państwa,

39 *Urban development through hosting international events*…, s. 372.

40 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 168.

41 *Urban development through hosting international events*…, s. 380–383.

42 *Urban development through hosting international events*…, s. 373.

43 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 29–31, 182–183.

44 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 167.

45 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 143.

46 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 143–144.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

uosobieniem jugosłowiańskości[47]. Ze względu natomiast na przedstawienie wilka biorącego udział w kolejnych to dyscyplinach[48] był następnym sposobem na promocję sportu i rywalizacji. Poza wspomnianymi już pamiątkami, przykładem dalszej obecności symbolu jest także jego wykorzystanie przez lokal Gastro PUB VUČKO, który w swojej ofercie posiada także piwo olimpijskie, robione według receptur z 1984 r. Dziedzictwo olimpijskie przejawia się zatem dziś nawet w sferze konsumpcyjnej.



Rysunek. 1. Przykład komercyjnego wykorzystania symboliki olimpijskiej. Piwo, karty oraz magnes z wizerunkiem wilka Vučko, będącego maskotką rozgrywek. Źródło: fotografie własne

W dużej mierze jednak, jak podkreśla to Magdalena Rekść, postrzeganie Igrzysk Olimpijskich i odwoływanie do nich zdeterminowane jest znacząco także przez pamięć o czteroletnim oblężeniu miasta, cierpieniu oraz współczesnych problemach państwa[49]. W przestrzeni publicznej nie nawiązuje się tylko do olimpiady, ale i do wojny, oba te wydarzenia uznawane są za istotne symbole, widoczne są już przy wjeździe do miasta[50]. Oba także są ze sobą w pewien sposób związane. Działaniom zbrojnym towarzyszyły bowiem nie tylko zniszczenia odnowionego dla samego wydarzenia miasta

47 *Cultural History of the 1984 Winter Olympics*…, s. 225.

48 https://www.youtube.com/watch?v=6Kl0oX3xyPo, *Sarajevo 1984 – The Best of Vučko* (dostęp: 31.12.2025 r.).

49 *Mit zimowych igrzysk olimpijskich w Sarajewie*…, s. 184–186.

50 E. Husukić, E. Zejnilović, *Analyzing the Contemporary Image of the Olympic City Sarajevo: Modalities, Meanings, and Negotiations*, „Architektúra & Urbanizmus" 2023/57, https://doi.org/10.31577/archandurb.2023.57.1-2.3, s. 56–57.

i infrastruktury olimpijskiej, sama infrastruktura została wręcz wykorzystana do celów militarnych, co również na niej odcisnęło pewne piętno symboliczne. Zniszczono obiekty takie jak Olimpijska Wioska Mojmilo. W torze bobslejowym, przekształconym w swego rodzaju okop, utworzono także stanowiska artyleryjskie, z których na mieszkańców Sarajewa prowadzono później ostrzał[51]. Doświadczenie wojenne wytworzyło podział na pamięć o Sarajewie jako miejscu światowych sukcesów, organizatorze najbardziej prestiżowego wydarzenia masowego oraz przestrzeni zdewastowanej konfliktem zbrojnym. Tragedia, choć wytworzyła nową warstwę pamięci i postrzegania miasta, wzmocniła jednak także pamięć o lepszych czasach dawnej Jugosławii.

VI. Stan zabytków i podejście do nich

Sarajewski kompleks olimpijski obejmuje związane z infrastrukturą sportową obiekty takie jak skocznie narciarskie, tor bobslejowy czy Olimpijska Hala Zetra, a także rozbudowane z tym przeznaczeniem Centrum Skenderija. Wybudowane na potrzeby zakwaterowania sportowców obie wioski olimpijskie, hotele uchodzące za obiekty wyróżniające się ze względu na swoje znaczenie, takie jakie jak Hotel Holiday Inn oraz Hotel Ingman[52]. Powstałe już po samym wydarzeniu – jednak związane zarówno z nim, późniejszą turystyką, jak i z oblężeniem miasta poprzez zniszczenia – muzeum olimpijskie to w dużej mierze współcześnie zniszczone, nieużywane i zaniedbane obszary[53]. Mimo pamięci o Igrzyskach Olimpijskich oraz wojnie, której były świadkami, na część z nich brakuje większych planów ich zagospodarowania.

Po zakończeniu konfliktu zbrojnego obiekty, które przeszły przez rekonstrukcję czy renowację w mniejszym lub większym stopniu, zawdzięczają to właściwie przede wszystkim wsparciu finansowemu od Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego. W trakcie wojny jego przewodniczący wyrażał mocne zainteresowanie stanem zniszczonej infrastruktury pozostałej po Olimpiadzie, odwołując się do czasu jedności oraz pokoju i starając się w związku z toczącymi się wówczas rozgrywkami w Norwegii doprowadzić do rozejmu. Co jednak najważniejsze z perspektywy zabytków, zobowiązał się wówczas do udzielenia pomocy w odbudowie zniszczeń infrastruktury sportowej.

51 J. Walker, *Olympic ghosts in a former warzone: what the legacy of 1984 means for Sarajevo today*, „Visual Studies" 2012/27(2), https://doi.org/10.1080/1472586X.2012.677499, s. 175.

52 K. Morrison, *Sarajevo's Holiday Inn on the Frontline of Politics and War,* London 2016, s. 51–52.

53 *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape*…, s. 10.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

Obiekt	Znaczenie podczas Olimpiady	Stan współczesny
Skocznie olimpijskie na górze Igman	Miejsce, gdzie odbywały się skoki narciarskie	Obiekt znacznie zniszczony i zaniedbany, nieużywany
Tor bobslejowy i saneczkowy na górze Trebević	Wielofunkcyjny tor bobslejowy i saneczkowy	Obiekt częściowo zniszczony w poszczególnych miejscach, zaniedbany, nieużywany
Olimpisjka Hala Zetra	Hala przeznaczona m.in. do łyżwiarstwa szybkiego, figurowego	Obiekt zrekonstruowany, w użyciu dla celów sportowych
Olimpijski Stadion Koševo	Miejsce ceremonii otwarcia	Obiekt po renowacji znajdujący się w użytku. Miejsce rozgrywek piłkarskich
Centrum Skenderija	Miejsce rozgrywek hokejowych, centrum prasowe	Centrum kulturalno-sportowe, handlowe
Wioska Olimpijska Mojmilo	Miejsce zakwaterowania dla sportowców	Obiekt odrestaurowany, dzielnica mieszkaniowa
Hotel Igman	Zakwaterowanie uczestników	Obiekt znacznie zniszczony, nieużywany
Hotel Holiday Inn	Zakwaterowanie uczestników	Obiekt odrestaurowany, funkcjonujący obecnie hotel
Muzeum Olimpijskie	Powstałe po olimpiadzie, upamiętniające wydarzenie	Obiekt odrestaurowany, spełnia dziś swoją pierwotną funkcję

Tabela 1. Stan wybranych obiektów związanych z XIV Zimowymi Igrzyskami Olimpijskimi
Źródło: opracowanie własne

Działanie to dało efekty w przypadku przywróconych do użytku miejsc takich jak Hala Zetra czy Wioska Olimpijska Mojmilo, których to obiektów rekonstrukcję ukończono w 1999 r.

Jak sytuacja ta wyglądała jednak z pozostałymi obiektami? O ile w pierwszych latach powojennych odbudowa infrastruktury o charakterze sportowym nie leżała naturalnie w centrum zainteresowania bośniackich władz, o tyle również i później działania w tym kierunku były raczej ograniczone. Wysiłek skupił się głównie na Muzeum Olimpijskim. Obiekt poświęcony upamiętnieniu wydarzeń 1984 r., zdewastowany jako jeden z pierwszych podczas działań zbrojnych, przywrócono dopiero w pierwotne miejsce w 2020 r. Wiele wskazuje na to, że brakowało większego impulsu czy pomysłu wobec dawnych, zdewastowanych miejsc.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13



Rysunek 2. Hotel Igman, stan obecny. Źródło: fotografia własna

Przedstawiony stan rzeczy potraktować należy jako niewykorzystaną szansę w sferze polityki nad dziedzictwem. Szczególnie wobec wzrostowej tendencji ruchu turystycznego na obszarze całego kantonu Sarajewa, który w 2025 r. odwiedzony został przez ponad 620 tysięcy osób zza granicy. Na współczesne znaczenie kultury jako elementu będącego potencjalnym impulsem do rozwoju miasta i wpływającego pozytywnie na jego kształt zwrócił uwagę w swoich badaniach nad dziedzictwem m.in. Jacek Purchla. Turystyka wiąże się dziś bowiem z dziedzictwem i wszelkimi produktami kultury i stwarza na nie zapotrzebowanie. Na przykładzie Sarajewa widać to przez odwoływanie się i nawiązywanie do olimpiady, choćby we wspomnianym poprzednio przykładzie tablicy wjazdowej. Brakuje jednak mimo to nadal szerszego wykorzystania potencjału, o którym wspominała zarówno Erna Husukić, jak i Emina Zejnilović.

.

VII. Czy potrzeba kolejnej olimpiady?

Większe zainteresowanie pozostałościami infrastruktury olimpijskiej pojawiło się stosunkowo niedawno. Niewątpliwie ciągle przyciągają one część turystów, chociażby ze względu na – wpisującą się także w część omawianych zabytków przez ich związek z wojną – tanatoturystykę. Generalnie jednak sama turystyka i wynikający z niej potencjał ekonomiczny stanowią tylko jedną z przyczyn sięgania po spuściznę igrzysk z 1984 r. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę także na to,

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

że w podzielonym wedle linii etnicznych państwie pamięć o igrzyskach jest jednym z niewielu łączących obie strony punktów odwołania. Szczególnie, że znaczne różnice widoczne są już w postrzeganiu wojny, która doprowadziła do zniszczenia substancji zabytkowej. Podczas gdy każda ze stron dawnego konfliktu wydarzenie to upamiętnia osobno, kreując oddzielną narrację, olimpiada stanowi wspominaną pozytywnie sferę wspólną. Pod wątpliwość poddaje się jednak, czy sentyment dotyczący igrzysk wraz ze wszelkimi staraniami dotyczącymi organizacji ponownego wydarzenia o takiej skali przyniósłby przełomowy skutek w kwestii poprawy relacji między grupami etnicznymi w państwie. Wspólna pamięć w jednej kwestii, a odmienne spojrzenie w innych rzutowałyby także na problem zagospodarowania obszaru, gdyby pojawił się zamiar upamiętnienia obu wydarzeń, z których historią zabytki się wiążą.

Poprawa stosunków wewnętrznych, promocja miasta i jego wizerunku, czy też modernizacyjny impuls bez wątpienia byłyby dla mieszkańców korzystne. Pomysł organizacji kolejnych Zimowych Igrzysk przez Sarajewo wydaje się jednak raczej na obecną chwilę trudny w realizacji. Nie wiadomo, jak na taką inicjatywę zapatrywaliby się dzisiaj sami mieszkańcy Bośni i Hercegowiny. Przykładowo w Krakowie czy Monachium, mimo planów ubiegania się o organizację wydarzenia, pomysł ten nie spotkał się z pozytywnym odzewem mieszkańców. Koszty zorganizowania takiego wydarzenia są ogromne, natomiast postulat współorganizacji przez Sarajewo igrzysk w formule łączonej, wraz z przedstawiającą takie koncepcje Barceloną, uznać można za przedsięwzięcie niepewne. Sama idea organizacji takiego wydarzenia w dwóch miastach znalazła już odzwierciedlenie w praktyce w 2026 r. dzięki współpracy włoskich miast Mediolanu i Cortiny. W przypadku koncepcji Sarajewo-Barcelona po raz pierwszy zimowe igrzyska olimpijskie odbyłyby się jednak w miastach oddalonych od siebie o prawie dwa tysiące kilometrów.

Kolejnym niezwykłym zagadnieniem, któremu należy poświęcić więcej uwagi, zajmując się olimpiadą, są postulaty organizacji kolejnych igrzysk i przełożenie samej debaty na przestrzeń urbanistyczną. Pomimo, że postulaty nie znajdują bezpośrednio swojej realizacji, nie są już same w sobie pozbawione pozytywnego wpływu na miasto. Aspekt korzyści z rozgrywek, na co zwraca uwagę Laura A. Brown, od zawsze był brany pod uwagę przez potencjalnych organizatorów. Poza historycznym znaczeniem kultury i dziedzictwa dla rozwoju miasta, już sam proces starań o zostanie gospodarzem wydarzenia przyniósł w Sarajewie wiele pozytywnych zmian, m.in. w kwestii środowiska. Pomimo panującego przekonania o szansie na rozwój, jakie igrzyska ze sobą niosą, należy rozważać jednak także potencjalne straty i kwestie ekonomiczne. Laura A. Brown zwraca uwagę, że decyzja o organizacji tego rodzaju wydarzeń stanowi często prosty bilans zysków i strat. Nie pozostaje to wszystko bez przełożenia maleją-cą liczbę miast kandydujących do wzięcia na siebie, w obecnym czasie być może już raczej ciężaru niż okazji, organizacji tego typu wydarzenia. Potencjalna organizacja

przez miasto może więc nie dojść w najbliższej przyszłości do skutku. Niezależnie od powodzenia organizacji, choć skala wpływu mniejszych wydarzeń na rozwój miasta wymaga dalszych badań, do dyspozycji pozostają zawsze swego rodzaju substytuty, takie jak Igrzyska Olimpijskie Młodzieży. Nie bez pewnych sukcesów obecnie w Sarajewie wykorzystuje się już zresztą tę imprezę, co w obliczu przeszkód w organizacji większych wydarzeń wskazywać może, że to właśnie wydarzenia sportowe mniejszej rangi staną się w przyszłości domeną olimpijskiego miasta.

VIII. Przyszłość zabytków. Problemy teoretyczne, plany

Problematyka rekonstrukcji czy też rewitalizacji zabytków nigdy nie należy do łatwych i nie jest tak również w tym przypadku, kiedy mamy do czynienia z dziedzictwem związanym z wieloma wydarzeniami, zapamiętanymi w odmienny sposób. O ile upamiętnienie olimpiady nie stanowi w przypadku Sarajewa problemu, w związku z obecną polityką Republiki Serbskiej nie można powiedzieć tego samego o oblężeniu miasta. Pewną przestrogą w tej kwestii są nieudane próby wykorzystania przez bośniackich Serbów dziedzictwa olimpijskiego w trakcie wojny i dla jej celów. Uzasadnione wydaje się wobec tego stwierdzenie, że kwestia odpowiedniego podejścia jest w tym przypadku niezwykle istotna i wymaga zadowalającej obie strony reprezentacji. Zarządzanie dziedzictwem w określony sposób może zarówno pogłębić konflikt, jak i stać się punktem do poprawy wzajemnych relacji.

Również patrząc na stan zabytkowej infrastruktury olimpijskiej, można zwrócić uwagę także na pewne występujące tutaj problemy teoretyczne i doktrynalne. Przyjmując perspektywę Aloisa Riegla[54], należy bowiem spojrzeć krytycznie na same plany zmiany substancji zabytkowej i „restauracji ruin". Czy właśnie całkowita restauracja zabytku nie doprowadziłaby do usunięcia pewnego świadectwa ważnej historii, upamiętnionej jeśli nie poprzez jej akcentowanie, to przez same pozostałości? Bez wątpienia część zniszczeń, jakich doznał m.in. tor bobslejowy, przekazuje jako zabytek pamięć o wojnie. Zostawiony samemu sobie również przecież cieszy się pewną estymą i przyciąga osoby zainteresowane tanatoturystyką, dla których Bośnia i Hercegowina, ze względu na swoją przeszłość, stanowi ważną destynację.

54 A. Riegl, *Nowe prądy w dziedzinie ochrony nad zabytkami* (w:) R. Kasperowicz, *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2006, s. 102–103.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13



Rysunek 3. Fragment toru bobslejowego, stan obecny. Źródło: fotografia własna

W dużym stopniu, przy tworzeniu obecnych – bez względu na brak rzeczywistej inicjatywy do ich realizacji – projektów dotyczących obszaru związanego z dziedzictwem olimpijskim w Sarajewie, trzeba przyznać, że bierze się pod uwagę wymienione poprzednio problemy. Zwraca się bowiem uwagę na zachowanie pierwotnej substancji zabytku, adaptację miejsca pod turystykę czy inne sfery życia, uwzględniając w projektach również kwestie środowiskowe. Sven Gerard van Ooijen, będący autorem jednego z projektów rewitalizacji olimpijskiego toru bobslejowego, odpowiedział w nim w znacznej mierze na współczesne wyzwania dotyczące opieki nad zabytkami oraz związanego z historią i symboliką miejsca wykorzystania dziedzictwa[55].

W swojej koncepcji autor ten postawił jednocześnie na zachowanie większości dawnego wyłączonego z użytku toru bobslejowego, jak i na budowę nowego, połączonego z jedną przeznaczoną do renowacji częścią zabytku[56]. Ponadto zdecydował się on także na aranżację obszaru wokół dawnego i planowanego toru pod amfiteatr przeznaczony dla organizacji wydarzeń o charakterze kulturowym, dioramę ogrodową, inne obiekty sportowe, a także otwarte, podkreślające znaczenie dawnego toru bobslejowego

55 S. G. van Ooijen, *Revitalizing the Olympic landscape of Sarajevo. A design for the abandoned Olympic bobsleigh and luge track*, Delft 2024, s. 122–126.

56 *Revitalizing the Olympic landscape of Sarajevo*…, s. 132.

oraz całej Olimpiady z 1984 r., muzeum[57]. Obszar zabytku, dzięki realizacji projektu w formie zachowującej i prezentującej jednak znaczną część rieglowskiej koncepcji *Alterswert*[58], jak i dostosowaniu go do dzisiejszych celów, mógłby przyciągnąć – dzięki infrastrukturze i wyznaczeniu dla tego celu przestrzeni – turystów zainteresowanych dziedzictwem olimpijskim, jak i służyć lokalnej społeczności. Potrzeba jednak jeszcze samej chęci wdrożenia przygotowanych prac, stanowiących w obecnej chwili tak naprawdę głównie sugestie dla zagospodarowania obszaru.

IX. Podsumowanie

XIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie nie tylko na stałe zapisały się w pamięci mieszkańców, ale były wydarzeniem wpływającym na rozwój miasta, którego skutki można zobaczyć do dziś. Wydarzenie, symbolika i pozytywna pamięć o Olimpiadzie wciąż jest obecna i dostrzegalna w Sarajewie, nie tylko oficjalnie, ale także w sferze komercyjnej. Dziedzictwo, do którego miasto się odwołuje, którego pozytywny charakter miał też uzasadnienie w rozwoju powiązanym z organizacją wydarzenia, pozostaje dziś w dużym stopniu niewykorzystane. Nie przejawia się ono także w trosce o materialne pozostałości zabytków związanych z rozgrywkami oraz drugim wpływającym na obraz miasta wydarzeniem, jakim było oblężenie miasta. Chociaż część obiektów odrestaurowano, a także znajduje się dzisiaj w użyciu, znaczna ich część ma charakter nieużytku, przyciągając zainteresowanych dziedzictwem turystów jedynie w sposób niezorganizowany. Obecny stan gospodarowania dziedzictwem, mającym potencjał rozwojowy i symboliczny, jest niewykorzystany i niewiele wskazuje na zmianę w najbliższym czasie.

Wśród projektów stawiających za cel poprawę sytuacji można mówić jedynie o organizacji przez miasto Młodzieżowych Igrzysk Olimpijskich oraz niezrealizowanych, niepewnych i niepodpartych większym zaangażowaniem rozmowach o współorganizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich. W zasadzie oba te wydarzenia, potwierdzające równocześnie samo znaczenie dziedzictwa, mogłyby przynieść zmianę. Dopóki nie podjęto jednak decyzji o zagospodarowaniu terenu czy też przeznaczeniu większej ilości funduszy na cele renowacji, ciężko oczekiwać zmiany sytuacji zabytków. Same zainteresowanie nimi w kontekście ochrony również nie należy do rzeczy łatwej, wymaga brakującej dyskusji nad zagadnieniami teoretycznymi, gospodarką dziedzictwa i ewentualnymi wiążącymi się z tym politycznymi implikacjami. Pomimo istnienia ograniczonych projektów architektonicznych, starających się odpowiedzieć

57 *Revitalizing the Olympic landscape of Sarajevo*…, s. 132.

58 A. Riegl, *Nowoczesny kult zabytków. Jego istota i powstanie* (w:) R. Kasperowicz, *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2006, s. 41–43.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

na te kwestie, należy zaznaczyć, że mają one raczej charakter naukowy i nie rozważa się ich realizacji w najbliższym czasie.

Dziedzictwo olimpijskie w Sarajewie jest ważne, ma ogromny potencjał, nic jednak nie wskazuje, żeby miał być on wykorzystany poza sferą symboliczną. Tak jak nie było ono kwestią istotną w czasach powojennych, tak i na tę chwilę nie należy do priorytetów. Obecnie miasto podejmuje już wysiłek dbania o samą pamięć i promocję dziedzictwa niematerialnego, m.in. dzięki współpracy z Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim. W kwestii stanu zachowania dziedzictwa materialnego,- stwierdzić należy, że bez zaangażowania ze strony władz w dyskusję nad nim i przyjęcia lub opracowania nowego projektu zagospodarowania obszaru, tak jak stało się to już z częścią zabytków, wiele obiektów ulegnie degradacji.

Konrad Karol Koźbiał

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Instytut Studiów Europejskich, Studia europejskie I stopień.

Jagiellonian University in Krakow, Faculty of International and Political Studies, Institute of European Studies, European Studies first-cycle programme.

Abstract

Keywords: *14th Winter Olympic Games, Sarajevo, Olympic heritage, memory of heritage, post-Olympic monuments, mega-events, revitalization*

Sarajevo – the 1984 Olympics: Heritage memory, the state of preservation of historical monuments, and the question of their future

The 14th Winter Olympic Games held in 1984, even after 40 years have passed, are still present within the Bosnian society and in the urban space. However, the positive memory of the event does not translate into protection of the Olympic heritage of a tangible character. Despite the policy of referring to the Olympic values, the potential of this heritage, its presence in the public sphere, which can have a positive influence on the city, despite organization of events subsidiary to the Winter Olympic Games, as well as discussions focused on the possibility of bidding for

another Winter Olympics – there are no plans or ideas for use of the post-Olympic monuments. Currently, despite the projects or guidelines that emerge from time to time, nothing indicates that the aforementioned situation of the monuments that formed part of the Olympic complex might change in the coming years. This case illustrates that the memory of, nostalgia for, and potential of the event by which the city itself is identified are not always reflected in the tangible sphere.

Bibliografia

1. *A phoenix rises from the ashes*, strona internetowa olympics.com, https://www.olympics.com/ioc/news/a-phoenix-rises-from-the-ashes (dostęp: 28.12.2025 r.)
2. **Albrecht Glenn,** *'Solastalgia'. A New Concept in Health and Identity*, „Monash University. Journal Contribution", https://doi.org/10.4225/03/584f410704696
3. **Boym Svetlana,** *Future of Nostalgia*, New York 2002, ISBN: 0465007082
4. **Brown Laura Alexandra,** *Planning for Legacy in the Post-War Era of the Olympic Winter Games*, „The International Journal of the History of Sport" 2020/37(13), https://doi.org/10.1080/09523367.2020.1854739
5. **Chalkley Brian, Essex Stephen,** *Urban development through hosting international events: a history of the Olympic Games*, „Planning Perspectives" 1999/14(4), https://doi.org/10.1080/026654399364184
6. **Essex Stephen, Chalkley Brian,** *Mega-sporting events in urban and regional policy: a history of the Winter Olympics*, „Planning Perspectives", 2004/19(2), https://doi.org/10.1080/0266543042000192475
7. *Government of Catalonia is considering to include Sarajevo to organize the Winter Olympics*, strona internetowa sarajevotimes.com, https://sarajevotimes.com/government-of-catalonia-is-considering-to-include-sarajevo-to-organize-the-winter-olympics/ (dostęp: 31.01.2026 r.)
8. **Husukić Erna, Zejnilović Emina,** *Analyzing the Contemporary Image of the Olympic City Sarajevo: Modalities, Meanings, and Negotiations*, „Architektúra & Urbanizmus" 2023/57, https://doi.org/10.31577/archandurb.2023.57.1-2.3
9. **Husukić Erna, Zejnilović Emina,** *Beyond the Sarajevo 1984 Olympicscape: An evaluation of the Olympic Villages*, „Cities" 2020/106, https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2020.102924
10. International Olympics Committee, *Sarajevo 1984: A Living Legacy of Peace*, strona internetowa olympics.com, https://olympics.com/ioc/news/sarajevo-1984-a-living-legacy-of-peace (dostęp: 18.12.2025 r.)
11. International Olympics Committee, *Sarajevo 1984: A Living Legacy of Peace*, strona internetowa olympics.com, https://www.olympics.com/ioc/news/sarajevo-1984-a-living-legacy-of-peace (dostęp: 27.01.2026 r.)

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

12. **Jacobs Karl Douglas,** *Tourist Performance and the Commodification of Space: Dark Tourism in Sarajevo*, Graz 2017
13. **Jovanovic Zlatko,** *A Cultural History of the 1984 Winter Olympics. The Making of Olympic Sarajevo*, Cham 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-76598-9
14. **Jovanovic Zlatko,** *The 1984 Sarajevo Winter Olympics and Identity-Formation in Late Socialist Sarajevo*, „The International Journal of the History of Sport" 2017/34(9), https://doi.org/10.1080/09523367.2017.1391224
15. **Jovanović Zlatko,** *The Environmental Reimagining of Sarajevo*, „The International Journal of the History of Sport" 2021/38, https://doi.org/10.1080/09523367.2021.1955674
16. **Kurtic Azem,** *Winter Glory: Sarajevans' Bittersweet Memories of the 1984 Olympics*, strona internetowa balkaninsight.com, https://balkaninsight.com/2024/02/08/winter-glory-sarajevans-bittersweet-memories-of-the-1984-olympics/ (dostęp: 18.12.2025 r.)
17. **Morrison Kenneth,** *Sarajevo's Holiday Inn on the Frontline of Politics and War*, London 2016
18. Organizing Committee of the XIVth Winter Olympic Games at Sarajevo, *Final Report. Sarajevo: Olympic Organizing Committee*, 1984
19. **Pierre Nora,** *Between Memory and History: Les Lieux de Memoire*, „Representations, Special Issue: Memory and Counter-Memory" 1989/26
20. **Pobrić Alma, Ajanović Emina,** *Tourist visins and overstaying in canton Sarajevo*, Sarajevo 2022, doi:10.35666/25662880.2022.8.64
21. **Purchla Jacek,** *Heritage and cultural mega-events: backgrounds, approaches and challenges*, „European Planning Studies" 2021, Vol. 30, https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1959727
22. **Rekść Magdalena,** *Mit zimowych igrzysk olimpijskich w Sarajewie w bośniackiej pamięci zbiorowej*, „International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal (IS)" 2021/27, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1054068
23. **Riegl Alois,** *Nowe prądy w dziedzinie ochrony nad zabytkami* (w:) R. Kasperowicz, *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2006
24. **Alois Riegl,** *Nowoczesny kult zabytków. Jego istota i powstanie* (w:) R. Kasperowicz, *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2006
25. https://www.youtube.com/watch?v=6Kl0oX3xyPo, *Sarajevo 1984 – The Best of Vučko* (dostęp: 31.12.2025 r.)
26. *Sarajevo, Bosnia and Herzegovina Metro Area Population 1950–2025*, strona internetowa macrotrends.net, https://www.macrotrends.net/global-metrics/cities/20164/sarajevo/population (dostęp: 16.12.2025 r.)
27. *Sarajevo hopes to rekindle Olympic flame with Youth Games*, strona internetowa portalu France24, https://www.france24.com/en/20190207-sarajevo-hopes-rekindle-olympic-flame-with-youth-games (dostęp: 16.12.2025 r.)

28. *See you in Barcelona and Sarajevo 2030?*, strona internetowa olimpijskiego komitetu BiH, okbih.ba, https://okbih.ba/en/news/see-you-in-barcelona-and-sarajevo-2030/1746 (dostęp: 25.12.2025 r.)
29. **Smith Andrew, Gold John Robert, Gold Margaret M.,** *Olympic urbanism: past, present and future*, „Planning Perspectives" 2024/39(3), https://doi.org/10.1080/02665433.2024.2344598
30. *The Olympic Committee of Bosnia, EYOF Sarajevo & East Sarajevo won Peace and Sport award!*, strona internetowa cjim.org, https://cijm.org.gr/eyof-sarajevo-east-sarajevo-wins-peace-and-sport-award/ (dostęp: 31.01.2026 r.)
31. **van Ooijen Sven Gerard,** *Revitalizing the Olympic landscape of Sarajevo. A design for the abandoned Olympic bobsleigh and luge track*, Delft 2024
32. **Wachtel Andrew, Bennett Christopher,** *The Dissolution of Yugoslavia* (w:) C. Ingrao, T. A. Emmert, *Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative (Second Edition)*, West Lafayette 2012, ISBN: 9781612492285
33. **Walker Juliet,** *Olympic ghosts in a former warzone: what the legacy of 1984 means for Sarajevo today*, „Visual Studies", 2012/27(2), https://doi.org/10.1080/1472586X.2012.677499
34. **Waters Leslie,** *In Pursuit of Prestige: The International Olympic Committee's Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina (1992–1994)*, „The International Journal of the History of Sport" 2023/40(15), https://doi.org/10.1080/09523367.2024.2312153
35. Zavod za informatiku i statistiku Kantona Sarajevo, *Mjesečni statistički izvještaj za Kanton Sarajevo: Turizam*, 2025, https://zis.ks.gov.ba/statistika/turizam

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13

Table of contents

From the editor

Michał Bieniak
Protection of cultural heritage 6

Artykuły

Dmytro Dzwinczuk, Zinowij Szafran
State policy of cultural heritage protection in the context of modern challenges to national security 7

Filip Piotr Pawlus
The monument's antiquity as a value protected by administrative law 19

Mariusz Kotulski
Protection of historical monuments in the construction process 34

Andrzej Trojanowski
Surroundings of the remains of the Przemyśl Fortress in light of the Supreme Audit Office audit results 47

Mateusz Żebracki
Ethical and legal dilemmas of state patronage in the protection of cultural property: Between public interest and creative autonomy 63

Patrycja Niemiec
Between beauty and legal norms: The axiological foundations of legal protection of immovable cultural heritage 76

Julia Klimczyk
Between heritage and the market: Legal boundaries of trade in cultural monuments in Poland and selected aspects of penalizing illicit trafficking 86

Karol Pawłowski

Cultural institutions as public economic entities 99

Justyna Staszczyk

Legal aspects of the protection of Jewish cultural heritage in Tarnów on the example of the Committee for the Preservation of Jewish Heritage 124

Joanna Kotulska

Dawna synagoga na Zasaniu w Przemyślu jako przykład zniszczenia obiektu bez funkcji 152

Joanna Leonowicz

Rola doradztwa podczas planowania prac budowlanych w zabytku – inspiracje czeskie 180

Konrad Karol Koźbiał

Sarajewo – Olimpiada roku 1984. Pamięć o dziedzictwie, stan zachowania zabytków i problematyka ich przyszłości 190

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.13



Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Kosmetyczne Instytuty Dr Irena Eris realizują filozofię indywidualnego podejścia do pielęgnacji, uosabiając holistyczny świat piękna.

W zaciszu gabinetów można kompleksowo zadbać o urodę, zdrowie i wewnętrzną równowagę. Autorskie, innowacyjne zabiegi, profesjonalne kosmetyki do zabiegów marki Dr Irena Eris oraz nowoczesny sprzęt hi-tech, zapewniają skuteczną pielęgnację.

A niezwykła atmosfera oraz najwyższy profesjonalizm personelu, służą idealnej pielęgnacji oraz całkowitej regeneracji ciała i zmysłów.

Niech czas pobytu w Hotelu SPA Dr Irena Eris będzie Twoją drogą ku pięknu.

DrIrenaErisSPA.com

PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej

W numerze m. in.:

Filip Piotr Pawlus

Dawność zabytku jako wartość chroniona przez prawo administracyjne

Mariusz Kotulski

Ochrona zabytków w procesie budowlanym

Patrycja Niemiec

Pomiędzy pięknem a normą prawną. O aksjologicznych podstawach prawnej ochrony zabytków nieruchomych

Mateusz Żebracki

Etyczne i prawne dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury: między interesem publicznym a autonomią twórczą

PALESTRA

palestra.pl