

*Janusz Sługocki**

PROBLEMY PRAWNE OCHRONY ZABYTKOWYCH PARKÓW DWORSKO-PALACOWYCH

Zgodnie z art. 5 *Konstytucji RP* z 2 kwietnia 1997 r.¹ „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego”, co oznacza, że wartości te winny być uwzględniane przez wszystkie władze publiczne, tj. zarówno przez ustawodawcę, jak i organy administracji publicznej, a także przez sądy. Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² (dalej: u.o.z.) precyzuje na czym polega ochrona zabytków, przy czym odnosi ją w szczególności do podejmowania przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, a także kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków oraz uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Działania właścicieli i posiadaczy zabytków związane z utrzymaniem zabytku we właściwym stanie określono mianem „opieki”. Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega między innymi na zapewnieniu warunków naukowego badania i dokumentowania zabytku oraz prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, a także zapewnieniu warunków zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie i korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. Z analizy tytułu oraz treści u.o.z. wynika, że intencją ustawodawcy było rozgraniczenie pojęć „ochrony” oraz „opieki”, przy jednoczesnym dopełnianiu się obu instytucji prawnych.

* Prof. zw. dr hab., Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

³ W uzasadnieniu projektu ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stwierdzono, że „zrezygnowano z aktualnie stosowanego pojęcia »ochrona« obejmującego wszelkie działania podejmowane w stosunku do zabytków, ograniczając jego znaczenie jedynie do czynności władczych podejmowanych w tym zakresie przez organy administracji publicznej”.

Specyfika historycznych parków (ogrodów) jako nietypowych zabytków została obszernie przedstawiona w dokumencie międzynarodowej organizacji konserwatorskiej ICOMOS pn. Karty Florenckiej, opracowanej i zatwierdzonej w 1981 r. W art. 2 Karty Florenckiej podkreślono, że ogród (park) zabytkowy jest kompozycją architektoniczną, której materiał stanowi roślinność, a więc materiał żywy, podlegający zniszczeniu oraz odrodzeniu, a jego wygląd jest wynikiem stałej równowagi pomiędzy rozwojem i zanikaniem natury a wolą artysty, twórcy tej kompozycji. Z kolei w art. 7 Karty wskazano na ścisły związek ogrodu (parku) nie tylko z dominantą architektury budowlanej (pałac, dwór), ale również z otoczeniem, a w art. 9 zdefiniowano autentyczność takiego zabytku jako zachowanie zaplanowanego w przeszłości założenia oraz doboru odpowiednich roślin i materiałów. Jednocześnie, Karta akcentuje uwzględnianie przy pracach konserwatorskich działań biorących pod uwagę wszystkie składniki założenia parkowego i ich wzajemne powiązania (art. 10). Z uwagi na swoją specyfikę, utrzymanie i konserwacja parku powinna mieć charakter permanentny i długoterminowy, a wymiany poszczególnych i nowych nasadzeń roślin mogą mieć wyłącznie charakter punktowy (art. 11)⁴.

Z wizją dawnej urody parków dworsko-pałacowych jaskrawo kontrastuje brzydota ich współczesnego otoczenia oraz postępująca dewastacja samych parków. Wynika to w dużej mierze ze spuścizny PRL-u, kiedy, jak pisze J. Pruszyński, „regułą było niszczenie przez użytkowników z ‘sektora uspołecznionego’ zarówno budowli, jak i ich otoczenia”⁵. Niestety, pomimo upływu wielu lat sytuacja nie poprawia się. Już w okresie obowiązywania u.o.z. negatywne procesy dotyczące zespołów dworsko-pałacowych wraz z pięknymi niegdyś parkami zabytkowymi ulegają dalszemu pogłębieniu. Wprawdzie niektóre z nich odzyskały swoją dawną świetność, ale w większości przypadków odnotować można jedynie zmiany na gorsze. W krytycznej sytuacji znajduje się obecnie wiele tysięcy zespołów dworsko (pałacowo)-parkowych. Najczęściej stan ten usprawiedliwiany jest niedoborem środków finansowych (publicznych i prywatnych), trudnościami technicznymi realizacji inwestycji przy obiektach zabytkowych itp. W przypadku zabytkowych parków dworskich lub pałacowych usprawiedliwienia te nie oddają istoty problemu. Koszty pielęgnacji czy nawet rewaloryzacji parków są oczy-

⁴ Polskie tłumaczenie Karty Florenckiej dostępne jest na www.nid.pl. A. Zachariasz (*Zabytkowe ogrody – problemy rewaloryzacji, utrzymania i zarządzania w świetle zaleceń Karty Florenckiej*, Sosnowiec 2008, s. 151), nawiązując do zaleceń Karty Florenckiej, opisuje najważniejsze cechy parku zabytkowego, który jest „kompozycją ogrodową i architektoniczną ocenianą z historycznego lub artystycznego punktu widzenia i jako taki jest rozważany jako zabytek. Ogród historyczny jest świadectwem kultury, stylu, epoki i oryginalnej kreacji artysty, wyraża bezpośrednie związki pomiędzy cywilizacją a naturą. Jest kompozycją architektoniczną, której głównymi składnikami są rośliny, podatne na zniszczenia i odnawialne”.

⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001, s. 239.

wiście wysokie, ale nieporównywalnie mniejsze niż zabytkowych budynków. Podstawowym problemem jest brak zapewnienia warunków prawnych umożliwiających trwałe zachowanie tych zabytków, a więc ich niewłaściwa ochrona, sprawowana zwłaszcza przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Do form ochrony zabytków ustawa zalicza m.in. : wpis do rejestru zabytków i uznanie za pomnik historii, a także utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do parków dworsko-pałacowych największe znaczenie posiada wpis do rejestru zabytków, a pozostałe formy pełnią praktycznie rolę marginalną⁶.

Wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru powinno być ujawnione w księdze wieczystej danej nieruchomości. Konieczny do tego jest jednak wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, złożony na podstawie decyzji o wpisie do rejestru tego zabytku. W większości przypadków parków dworsko-pałacowych księgi wieczyste nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu prawnego zabytków, chociaż w ostatnich latach sytuacja w tym zakresie znacząco się poprawia. W niektórych przypadkach w ogóle brakuje takiego wpisu, ale z reguły podstawowym problemem jest ich fragmentaryczność, tzn. w księdze wieczystej jest ujawniona jedynie część parku zabytkowego. Poza ogólną niewydolnością służb konserwatorskich i kumulowaniem się wieloletnich zaniedbań (ujawnianych dopiero w ostatnich latach przy tworzeniu elektronicznych baz danych), istnieją dwa główne powody tego stanu rzeczy. Pierwszą przyczyną są wady samych decyzji o wpisach do rejestru zabytków, z których nie da się jednoznacznie wywnioskować, jakie są rzeczywiste granice parku, a tym bardziej co legło u podstaw takiego czy innego ich zakreslenia (najczęściej uzasadnienia wpisów są bardzo lakoniczne)⁷. Poza tym wpisy są odzwierciedleniem stanu wiedzy konserwatorskiej w chwili ich dokonywania, co nie zawsze pokrywa się z najnowszymi ustaleniami naukowymi. Drugim powodem jest ogromna skala niekontrolowanych podziałów nieruchomości, wchodzących w skład parków dworsko-pałacowych.

Skutki faktyczne i prawne zaniedbań w powyższej kwestii są daleko idące. W szczególności brak ujawnienia w księdze wieczystej danej nieruchomości wpisu do rejestru zabytków oznacza często brak wiedzy właścicieli takiej nieruchomości o jej zabytkowym charakterze. W konsekwencji nieruchomość ta w praktyce jest traktowana jako „niezabytkowa”, co oznacza, że jest przedmiotem

⁶ Wynika to również z lekceważenia tych form ochrony przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy w niektórych przypadkach przekazują organom samorządowym niepełne lub błędne informacje na temat zabytków, powodując, że przygotowywane na ich podstawie akty planistyczne są w tym względzie dotknięte istotnymi wadami prawnymi.

⁷ J. Brudnicki (*Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze*, „Kurier Konserwatorski” 2011, nr 10, s. 41) podkreśla, że „wady i nieścisłości tkwiące w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków [...] wpływają negatywnie, tak na współczesne funkcjonowanie systemu ochrony zabytków jako całości, jak i na kondycję i możliwości zachowania poszczególnych zabytków. W odniesieniu do wielu obiektów ich prawna ochrona staje się fikcją”.

obrotu nie uwzględniającym wymogów u.o.z., a także jest zagospodarowywana wedle swobodnego uznania jej właściciela. W pierwszym przypadku wiąże się to najczęściej z dokonywaniem podziałów tej nieruchomości, jej sprzedażą, zamianą itp. bez wiedzy wojewódzkiego konserwatora zabytków i w konsekwencji możliwości skorzystania przez ten organ z przysługujących mu uprawnień ochronnych. W drugim przypadku skutkiem będzie najczęściej zniszczenie fizyczne zabytku oraz negatywne konsekwencje prawne, które paradoksalnie wynikają z braku precyzji innych przepisów u.o.z., co zaowocowało ich błędnym stosowaniem przez organy ochrony zabytków⁸.

Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadziła istotne uprawnienie wojewódzkich konserwatorów zabytków w postaci wymogu uzyskania pozwolenia na dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z. oraz w zmienionym jednocześnie przepisie art. 96 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹. Uprawnienie to okazało się bardzo ważnym środkiem prawnym ochrony ładu prawnego zabytków i w wielu przypadkach uchroniło integralność zespołów zabytkowych. Niestety znaczenie tego uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do dworskich parków zabytkowych jest ograniczone i nie jest w stanie w poważniejszy sposób poprawić dramatycznej sytuacji większości takich parków.

Należy przede wszystkim zauważyć, że jest to regulacja spóźniona co najmniej o kilkanaście lat, gdyż podstawowe podziały, w postaci wyodrębnienia nieracjonalnych z punktu widzenia tych zabytków działek ewidencyjnych, zostały w większości dokonane już przed dwudziestu laty¹⁰. Wprawdzie przed 2003 r. wojewódzki konserwator zabytków dysponował na gruncie uprzedniej ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r. podobnym uprawnieniem, opartym na przepisie art. 27 ust. 1 tej ustawy¹¹, ale z uwagi na brak jego bezpośredniego wyrażenia w ustawie, z uprawnienia tego korzystano w niewielkim zakresie.

⁸ W szczególności dotyczy to problemu kontynuacji „niezabytkowej” funkcji danego terenu, wyrażającej się najczęściej w formule, że jeśli w przeszłości pgr wykorzystał jakąś część zabytkowego parku na cele rolnicze, to powinna ona być nadal traktowana jako teren produkcji rolnej, choćby formalnie była wpisana do rejestru zabytków.

⁹ Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.

¹⁰ Negatywna ocena podziałów nieruchomości zabytkowych znajduje odzwierciedlenie nie tylko w literaturze konserwatorskiej, ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W sprawach dotyczących podziału zespołu zabytkowego w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na to, aby podział zabytku nie zagrażał niepodzielności i integralności zabytku (np. wyroki sądów administracyjnych wydane w sprawach o sygn. akt II OSK 382/12, I SA/Wa 1061/11, II OSK 722/12, I SA/Wa 1572/06, I SA/Wa 190/08, II OSK 1565/09, I SA/Wa 1093/10, I SA/Wa 2514/10).

¹¹ Zob. np. wyrok z 13 marca 1997 r., I SA 106/96 (ONSA – OZ 2000/1/14). Obszernie do kwestii tej odniesiono się w wyroku NSA z 8 marca 2006 r., sygn. II OSK 588/05, Baza orzeczeń NSA (orzecznictwo.nsa.gov.pl) stwierdzając, że „choć powołany przepis w sposób *expressis verbis* nie uzależniał podziału nieruchomości objętej ochroną od zgody właściwego konserwatora zabytków, to nie budzi wątpliwości, że istniał wymóg uzyskania takiego zezwolenia. Podział nieruchomości stanowi zmianę jej stanu, co przewidywała końcowa część przepisu art. 27 ust. 1 ustawy

W dodatku konserwatorzy często postępują zachowawczo i w obawie przed mnożeniem kolejnych podziałów, uznają już wprowadzone podziały (w tym najbardziej nieracjonalne) za punkt odniesienia i sprzeciwiają się dalszym podziałom, nawet wówczas, gdy mogą one służyć rzeczywistej poprawie sytuacji prawnej zabytku.

Ponadto, w przypadku parków zabytkowych omawiana regulacja obarczona jest problemem dokonania złożonej wykładni zakresu obowiązywania tych przepisów, odnoszącej się do relacji pomiędzy przepisami różnych ustaw. Zarówno ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w art. 2, jak i u.o.z. w art. 2 ust. 1, przewidują, że „nie naruszają innych ustaw”. W przypadku nieruchomości stanowiących części parków zabytkowych należących do Skarbu Państwa i będących w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych w grę wchodzi przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹². W przypadku gruntów rolnych i leśnych ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wyłącza stosowanie całego rozdziału dotyczącego podziałów nieruchomości, a więc także art. 96, ale wyłączenia takiego nie zawiera już u.o.z.¹³

Najważniejszym problemem jest jednak to, że uprawnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków, przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z. oraz w art. 96 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, odnosi się do podziałów ewidencyjno-geodezyjnych, a nie własnościowych, tj. stwarza potencjalną możliwość przyszłego podziału własnościowego, ale jeszcze nim nie jest. W przypadku dworsko-pałacowych parków zabytkowych jest to istotna różnica, gdyż te pierwsze podziały zostały w większości wprowadzone przed dwudziestu laty i obecnie dokonywane są jedynie ich niewielkie korekty.

Inaczej wygląda sprawa podziałów własnościowych. Dworsko-pałacowe parki zabytkowe, będące w większości w okresie PRL-u w dyspozycji PGR-ów,

o ochronie dóbr kultury, w którym zawarto wyrażenie : ‘ani dokonywać żadnych innych zmian’ [...] zamiar [...] polegający na dokonaniu podziału nieruchomości, na której znajduje się opisany zespół pałacowo-parkowy doprowadziłby do zaniknięcia więzów funkcjonalnych zespalających poszczególne składniki chronionego zabytku. W wyniku podziału powstałyby niezależne od siebie nieruchomości, które mogłyby stanowić przedmiot obrotu. Konsekwencje podziału nieruchomości zabudowanej zespołem zabytków są jednoznaczne. Nastąpiłoby naruszenie chronionej przez ustawę integralności zabytku”.

¹² Dz. U. z 2012, poz. 1187 ze zm.

¹³ Na marginesie należy odnotować, że w ustawie 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami definicja gruntów rolnych została odniesiona do ich uznania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (przeznaczonych w tych planach na cele rolne lub leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne – art. 92 ust. 1 tej ustawy), ale już ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., nr 121, poz. 1266 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisów tej ostatniej w odniesieniu do gruntów rolnych wpisanych do rejestru zabytków (nie przewiduje jednak takiego wyłączenia wobec zabytkowych gruntów leśnych).

trafiły z reguły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych. Niektóre z nich stały się własnością samorządów lokalnych. Zarówno pierwsze, jak i drugie wraz z dworami i pałacami są od lat stopniowo prywatyzowane. W przypadku dworsko-pałacowych parków zabytkowych, będących w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, podziały ewidencyjno-geodezyjne sprzed dwudziestu laty miały wcześniej znaczenie w dużym stopniu wewnętrzne, gdyż pozostawały nadal w rękach Skarbu Państwa, jako właściciela wszystkich lub większości działek. Obecnie podziały te stają się jednak podstawą do dokonywania sprzedaży prywatnym osobom fizycznym i prawnym. Podstawowym problemem jest jednak to, że najczęściej sprzedawane są osobno poszczególne części tych zabytków. Zważywszy, że z terenu parków wydzielono w przeszłości średnio od kilku do kilkunastu działek ewidencyjnych (w skrajnych przypadkach nawet kilkadziesiąt), sprzedaż poszczególnych działek, tj. części tego samego zabytku, różnym podmiotom oznacza radykalny wzrost liczby właścicieli, których interesy rzadko bywają zbieżne. W takich przypadkach rozmiary zniszczeń przestrzeni historycznej są z reguły wprost proporcjonalne do liczby właścicieli jednego zabytku.

Zagrożenie to nie zostało w pełni dostrzeżone przez ustawodawcę, a organy ochrony zabytków nie potrafiąc wypracować odpowiedniej do skali zagrożenia formuły działań opartych o przepisy ustawowe, sięgnęły w praktyce do rozwiązań budzących poważne wątpliwości. Należy jednak szczególnie podkreślić odpowiedzialność nie tylko ustawodawcy, ale również organów ochrony zabytków za stworzenie niewłaściwych uwarunkowań dla sprawowania właściwej opieki wobec tysięcy dworsko-pałacowych parków zabytkowych w Polsce. Istotną bowiem część odpowiedzialności za zamieszanie dokonane w sprawach własności zespołów dworsko-parkowych, a w konsekwencji degradacji ich substancji zabytkowej, ponoszą te organy służb konserwatorskich, które w sposób ewidentny nie realizowały obowiązków nałożonych na nie przez ustawodawcę¹⁴. Odpowiedzialność służb konserwatorskich kształtowała się oczywiście różnie w poszczególnych okresach z uwagi na zmieniające się regulacje prawne w tym zakresie i związane z nimi zmiany uprawnień organów ochrony zabytków.

W pierwszym okresie, tj. pod rządami ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, obowiązywał do 1997 r. przepis art. 35 tej ustawy, który przewidywał, że przeniesienie własności zabytku, stanowiącego własność państwa, wymagało uprzedniej zgody ministra kultury i sztuki. Przepis ten był szczególnie ważny po 1990 r., gdy rozpadały się dawne PGR-y i zaczęto dokonywać na masową skalę przekształceń własnościowych. Wprawdzie same PGR-y nie były z reguły zbyt dobrymi opiekunami zespołów dworsko (pałacowo)-parkowych, ale przynajmniej

¹⁴ Oczywiście tak ogólne stwierdzenie nie uwzględnia problemu ogólnego stanu tych służb, zarówno w aspekcie ustrojowym, jak i kadrowym, a także przyczyn tego stanu, co jednak wymaga odrębnego, obszerniejszego omówienia, wykraczającego poza ramy niniejszego artykułu.

dysponowały całością (lub przeważającą częścią) takich zespołów. Od strony prawnej w odniesieniu do zabytków sytuacja była klarowna, tzn. bez zgody ministra nie można było skutecznie dokonać sprzedaży, darowizny czy innej formy przeniesienia własności zabytku należącego do Skarbu Państwa (poza przypadkami ustawowego przeniesienia takiej własności). Problem w tym, że wprawdzie minister wydawał taką zgodę stosunkowo rzadko, to jednak po 1990 r. dokonywano tego typu transakcji na olbrzymią skalę. W ten sposób setki nieruchomości zabytkowych, w tym wiele nieruchomości wchodzących w skład parków dworsko-pałacowych (z reguły części tych parków), zmieniło właściciela w sposób sprzeczny z prawem. Znaczną część stanowiły nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, ale trzeba pamiętać, że małe parki dworskie często w takim rejestrze jeszcze się nie znajdowały (choć spełniały kryteria merytoryczne), albo nie miały ściśle określonych granic, co stwarzało dodatkowe ułatwienia w swobodnym przenoszeniu ich własności.

Oczywiście stosowano przy tym różne wybiegi, np. wyposażano w zabytki spółki Skarbu Państwa (lub inne podmioty posiadające osobowość prawną, np. agencje). Pozornie czynność taka była neutralna w sytuacji, gdy Skarb Państwa pozostawał właścicielem wszystkich udziałów w takiej spółce. W takim przypadku pod względem prawnym zmiana właściciela została jednak dokonana. Właścicielem zabytku była już odrębna osoba prawna, co oznaczało, że nie odnosiły się do niej ograniczenia obrotu przewidziane dla nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto, gdy po latach dokonywano prywatyzacji takiej spółki, to żadna zgoda nie była już wymagana, a Ministerstwo Skarbu przechodziło z reguły do porządku dziennego nad wcześniejszą wadliwością dokonanej czynności prawnej przeniesienia własności zabytku.

Kolejnym problemem było prywatyzowanie zabytków poprzez ich wcześniejszą komunalizację. Gmina (później także powiat, rzadziej województwo) otrzymywała zabytek od Skarbu Państwa, a następnie dokonywała jego sprzedaży prywatnym właścicielom. Niestety często przemiany własnościowe nie miały charakteru całościowego i zabytek był dzielony na różne części, które następnie trafiały do różnych właścicieli.

Z punktu widzenia parków zabytkowych ten chaos zmian własnościowych miał skutki katastrofalne. Wiele z nich nie tylko zostało zniszczonych fizycznie, ale utraciły one również jakiegokolwiek szanse na rewitalizację i rewaloryzację. Pojawienie się kilku właścicieli na terenie jednego zabytku przyniosło w efekcie rozparcelowanie parku, przedzielenie go płotami i całkowite odejście od pierwotnego, zwartej układu (zwłaszcza jego ogólnej koncepcji). Każdy z właścicieli poszczególnych części zabytku gospodarował „po swojemu”, czyli traktował swoją część jako całość. Tym samym, nawet przy największej staranności w odniesieniu do konkretnych elementów (np. starych drzew pomnikowych), każdy z właścicieli poszczególnych części zabytkowego parku musiał ignorować historyczne założenia całego parku. W tej sytuacji w wielu przypadkach przekształcenia

własnościowe zespołów dworsko-parkowych zniszczyły na trwałe historyczne założenia parków.

Odpowiedzialność za te zniszczenia ponoszą różne organy administracji publicznej, które przyczyniały się do dewastacji podstaw prawnych spistości parków historycznych w latach 1990–1997, chociaż w myśl art. 1 ust. 2 ustawy z roku 1962 o ochronie dóbr kultury zarówno organy administracji rządowej, jak i organy samorządowe były zobowiązane do „zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury”.

W drugim okresie, tj. od wejścia w życie art. 13 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, pasywność służb konserwatorskich uległa dalszemu pogłębieniu, pomimo bardziej racjonalnego stanu prawnego, związanego z dekoncentracją kompetencji i odpowiedzialności w zakresie przemian własnościowych. Poprzednie uprawnienie ministra kultury i sztuki dotyczące wyrażania zgody na przeniesienie własności zabytku, stanowiącego własność państwa zostało przekazane wojewódzkim konserwatorom zabytków. Zmiana tej regulacji była potrzebna ze względu na rosnącą liczbę dokonywanych transakcji, co, jak wyżej wskazano, było trudne do zrealizowania na poziomie centralnym i czyniło uprawnienie ministra iluzorycznym. Niewątpliwie wojewódzcy konserwatorzy zabytków byli organami bardziej predysponowanymi do zapewnienia rzeczywistej ochrony sprzedawanych zabytków.

Od strony legislacyjnej rozwiązanie to było jednak od początku wadliwe. Po pierwsze, wprowadzało pierwotnie dwa, różne tryby działania konserwatorów – w przypadku sprzedaży zabytków należących do Skarbu Państwa wyrażali oni zgodę, w drugim jedynie opinię. Rozróżnienie to zostało jednak usunięte w 2003 r.¹⁵, po konsultacjach z przedstawicielami samorządu terytorialnego¹⁶. Po drugie, co wkrótce okazało się bardziej brzemienne w skutki, usunięto nie tylko przepis art. 35¹⁷, ale w ogóle wszelką regulację w tym zakresie z ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, przenosząc ją do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Treść art. 13 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wskazuje na jego szeroki zakres obowiązywania, gdyż odnosi się do wszyst-

¹⁵ Art. 134 u.o.z. zmienił treść art. 13 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który w obecnej wersji przewiduje, że: „sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

¹⁶ Projekt ustawy został uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, której trzykrotnie przedstawiono projekt ustawy o zabytkach, a jej przedstawiciele byli również zaproszeni do wzięcia udziału w dwóch międzyministerialnych konferencjach uzgodnieniowych. Przedstawiciele samorządu terytorialnego wprowadzono w błąd, podnosząc, że chodzi o ujednotwienie regulacji w tym zakresie, chociaż już wówczas istniał problem zakresu jej obowiązywania.

¹⁷ Skreślenie tego artykułu przewidział przepis art. 235 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

kich zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (inaczej mówiąc: mienia publicznego). Dlaczego jednak w praktyce z organów samorządu terytorialnego uczyniono głównych adresatów decyzji wojewódzkich konserwatorów zabytków w przedmiocie wydania pozwolenia na sprzedaż zabytkowych zespołów dworsko-parkowych?

Wynikało to z wątpliwości podnoszonych przez różne podmioty dysponujące mieniem Skarbu Państwa w kwestii zastosowania ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W szczególności największy dysponent nieruchomości Skarbu Państwa, wchodzących w skład dworsko-pałacowych parków zabytkowych, uznał, że przepisy tej ustawy jego nie dotyczą. Agencja Nieruchomości Rolnych przyjęła, że w tym zakresie działa wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁸ i nie odnoszą się do niej żadne regulacje dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa¹⁹, gdyż w art. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określono, że „ustawa nie narusza innych ustaw”, a w otwartym katalogu takich ustaw wskazano m.in. wspomnianą wyżej ustawę z 19 października 1991 r.²⁰ Należy przy tym zauważyć, że również w myśl art. 2 u.o.z., ustawa ta „nie narusza w szczególności” wskazanych w tym artykule ustaw (m.in. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). W literaturze przedmiotu przepis ten tłumaczy się tym, że „materia ta podlega regulacji zawartej w odmiennych przepisach, co nie wyłącza możliwości ich łącznego stosowania”²¹.

Jako substytut pozwolenia na dokonanie sprzedaży, przewidzianego w art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Agencja Nieruchomości Rolnych wprowadziła warunek pozytywnego uzgodnienia programu użytkowego nieruchomości zabytkowej, przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z., wymagany od potencjalnych nabywców zabytków nieruchomości

¹⁸ Dz. U. z 2012, poz. 1187 ze zm.

¹⁹ Ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, Dz. U. z 2000 r., nr 6, poz. 70, skreślono bezpośrednie odniesienie do ANR w pierwotnym tekście art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „z wyłączeniem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej. Wyłączenie nie dotyczy art. 13 ust. 4”.

²⁰ Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje przy tym zadania z zakresu kształtowania ustroju rolnego, na podstawie art. 6 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2012, poz. 803. W literaturze wskazuje się na niekonsekwencje i niespójność w regulacjach dotyczących ANR zadań w różnych ustawach, a także chaos terminologiczny w tym zakresie, co znajduje swoje odzwierciedlenie w doktrynie, por. R. Michałowski, *Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych i ich realizacja*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 167–168. Podstawą tych aktów jest zasada wyrażona w art. 23 *Konstytucji RP*, który jednocześnie przewiduje, że „zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”, co szczególnie uwypukla absurdalność tezy ANR.

²¹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 46.

wpisanych do rejestru zabytków i stanowiących własność Skarbu Państwa. Wynika to z błędnego rozumienia instytucji uzgodnień programu użytkowego przez ANR, które w dodatku znalazło swoje oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego²². Nastąpiło w ten sposób wyrwanie instytucji przewidzianej w art. 25 ust. 1 u.o.z. z kontekstu tej ustawy, gdyż przepis ten przewiduje, że zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza:

1) dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku;

2) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie;

3) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

Stanowisko ANR, jakkolwiek nieprawidłowe, uzyskało aprobatę wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy dokonywali takich uzgodnień w celu przyszłej sprzedaży, pomijając nie tylko kontekst ustawowy tego przepisu, ale również niektóre jego istotne elementy. Z natury rzeczy w większości przypadków adresatami tych uzgodnień nie mogli być bowiem ani właściciele, ani posiadacze nieruchomości wystawionych na sprzedaż, ale ich potencjalni nabywcy. To kandydat na nabywcę został zobowiązany do przedstawienia już uzgodnionego programu, który w myśl art. 25 ust. 1 u.o.z. winien uzgodnić dopiero właściciel. Jednakże skoro bez przedstawienia takiego programu nie można nawet przystąpić do przetargu lub wystąpić z ofertą kupna w trybie bezprzetargowym, a tym bardziej stać się właścicielem takiej nieruchomości, to w jaki sposób można wywiązać się z obowiązku, który został nałożony jedynie na właściciela lub posiadacza?

Od strony merytorycznej na treść rozstrzygnięć wojewódzkich konserwatorów zabytków w trybie art. 25 ust. 1 u.o.z. negatywny wpływ ma zwłaszcza tradycjonalistyczno-defensywny charakter przepisów tej ustawy. Pozornie wydawałoby się, że konstrukcja ochrony zasobu zastanego jest prawidłowa, gdyż pozwala na ochronę autentyczności zabytku i uwzględnia ochronę naturalnych nawarstwień historycznych. Przepisy ustawy odnoszą się jednak do konserwatorskiego paradygmatu ochrony zachowanej substancji zabytkowej, który na

²² W § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. 2012, poz. 540) wskazano na obowiązek uzyskania przez potencjalnego nabywcę nieruchomości zabytkowej „akceptacji programu użytkowego przez właściwego konserwatora zabytków”.

szcześnie ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. W odniesieniu do budynków zabytkowych kontynuacja dawnej funkcji użytkowej oznaczałaby bowiem, że konserwatorzy winni respektować preferowany w okresie funkcjonowania PGR-ów sposób wykorzystania pałaców, dworów i zamków jako obiektów produkcji rolnej, np. jako magazynów nawozów sztucznych lub produktów rolniczych (w odniesieniu do większości tych obiektów spotykamy jeszcze do dziś takie ich ujęcie w ewidencji geodezyjnej i w dokumentach planistycznych). Wykładnia językowa obecnie obowiązujących przepisów u.o.z. pozwala na przyjęcie założenia, że większość kilkusetletnich rezydencji wiejskich powinna nadal pełnić funkcje magazynów zbożowych. Teza taka słusnie byłaby uznana za absurdalną. Jednocześnie jednak konserwatorzy zabytków przechodzą do porządku dziennego nad jej stosowaniem w odniesieniu do parków zabytkowych. Skoro w okresie PRL-u teren parku został zaorany i zasiano na nim zboże, to funkcja ta powinna zostać zachowana i dopiero jej zmiana wymaga interwencji organu ochrony zabytków. Dodatkowo organy ochrony zabytków traktują każdą część podzielonego (lub właśnie dzielonego) parku zabytkowego odrębnie, nie zadając sobie trudu analizy relacji funkcjonalnych pomiędzy tymi częściami²³.

W tej sytuacji brak perspektywicznego myślenia, błędy lub przeoczenia służb konserwatorskich wywołują najczęściej skutki nieodwracalne.

Należy jednak pamiętać, że w art. 25 ust. 1 u.o.z. uzgodnienie programu użytkowego jest tylko jednym z elementów tego przepisu. Równie ważne są uzgodnienia programu prac konserwatorskich przy zabytku²⁴. W odniesieniu do parku zabytkowego w literaturze akcentuje się, że „ogród zabytkowy jest unikalnym rodzajem zabytku, do którego powinno się stosować odrębne przepisy specjalne, zarówno w kwestii jego badania, jak i prac rewaloryzacyjnych”²⁵.

Niewątpliwie praktyka wojewódzkich konserwatorów zabytków w Polsce, rozminęła się z literą prawa, chociaż wynikało to z próby urzeczywistnienia podstawowych założeń u.o.z. W istocie rzeczy chodzi bowiem o zrealizowanie takiego samego celu – uwzględnienia celu przewidzianego w art. 13 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i mającego charakter uzupełniający wobec u.o.z.

²³ W odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego w wyroku WSA w Warszawie z 15 marca 2006 r., IV SA/Wa 2213/05 trafnie stwierdzono, że „ochrona dóbr kultury wymaga stosownej przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, w tym także zagospodarowania przestrzeni sąsiadującej z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony jako dobra kultury”, Baza orzeczeń NSA (orzecznictwo.nsa.gov.pl).

²⁴ J. Pruszyński (*Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001, s. 161) wskazywał, że prace te są „formą działań, których celem jest zachowanie, utrwalenie, a niekiedy uwypuklenie wartościowych cech obiektów zabytkowych. Zalicza się do nich każda czynność, od prac badawczych i zabezpieczających po rekonstrukcję zniszczonych elementów, uzupełnianie ich i wprowadzanie rozwiązań technicznych niezbędnych z racji postępu cywilizacyjnego”.

²⁵ B. Furmanik, *Dobory materiałowe w ogrodach zabytkowych*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 7, s. 23.

Przyczyną tych wszystkich nieporozumień było z pewnością przesunięcie regulacji merytorycznie związanej z ochroną zabytków do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której permanentne nowelizacje zmieniły pierwotny sens przepisu art. 13 ust. 4 tej ustawy.

Przypuszczam, że pomimo tradycji kilkunastu lat praktyki stosowania art. 25 ust. 1 u.o.z. jako surogatu art. 13 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w najbliższym czasie dojdzie do jej definitywnego zakończenia. Wyraźne oderwanie tej praktyki od ustawowego znaczenia uzgodnienia programu zagospodarowania zabytku nieruchomego przynosi bowiem wiele negatywnych konsekwencji – nie jest jasny charakter prawny takiego uzgodnienia, tryb i przesłanki jego wydawania itp. Największe wątpliwości, w mojej ocenie, budzi jednak praktyka unikania przez organy ochrony zabytków rozstrzygnięć merytorycznych, co zdecydowanie obniża nie tylko rangę, ale i wartość merytoryczną tej regulacji²⁶.

W wyniku tej praktyki Agencja Nieruchomości Rolnych zyskuje poczucie, że realizuje konstytucyjną zasadę i „strzeże dziedzictwa narodowego”, chociaż, jak twierdzi, nie ma takiego ustawowego obowiązku, a jej podstawowe działania dotyczą gospodarki rolnej i ustroju rolnego. Z kolei organy ochrony zabytków akceptują swoją rolę w sytuacji narzuconej przez ANR, ale prawnie niedookreślonej, i wydając wadliwe akty mają nadzieję na skorygowanie stanu prawnego sprzedawanych nieruchomości w przyszłości. Zbyt często jednak spotykane są przypadki akceptacji przez wojewódzkich konserwatorów zabytków programów nie tylko sprzecznych z wymogami i standardami konserwatorskimi, ale wręcz szkodliwych dla zabytków. W przypadku budynków być może rzeczywiście możliwe będzie jeszcze sięgnięcie do innych środków prawnych, przewidzianych w u.o.z. i skłonienie np. przyszłego właściciela świniarni, urządzonej w średniowiecznym zamku, do zmiany pierwotnych planów. Niestety, w odniesieniu do zabytkowych parków dworsko-pałacowych żaden z tych środków nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy wojewódzki konserwator zabytków dokona pozytywnego szkodliwego dla zabytku uzgodnienia programu zagospodarowania, np. w postaci uprawy buraków na miejscu ogrodu barokowego. Fakt, że takie rozstrzygnięcia wojewódzkich konserwatorów zabytków mają jeszcze miejsce w XXI w., skłania oczywiście do szerszej refleksji na temat rozwiązań ustrojowych dotyczących służb ochrony zabytków, ale rozważania w tym zakresie wykraczają poza ramy niniejszego artykułu.

²⁶ W wielu przypadkach wojewódzcy konserwatorzy zabytków, nie widząc sensu dokonywanych uzgodnień, akceptują sprzeczne ze sobą programy zagospodarowania zabytku nieruchomego, przedstawiane przez osoby, które często nie mają jeszcze skryształizowanych planów zagospodarowania zabytków (na tym etapie jeszcze nie wiadomo, czy w ogóle zostaną przez nich zakupione). Często też dopiero po dokonaniu nabycia takiej nieruchomości zdobywają oni rzeczywistą wiedzę na temat wartości historycznych i artystycznych tego zabytku.

Ogólna ocena regulacji prawnych dotyczących zabytkowych parków dworsko-pałacowych nie może być pozytywna. Brakuje odpowiednich do zagrożeń środków prawnych ochrony takich zabytków, a jeszcze bardziej brakuje środków prawnych o charakterze naprawczym. Przykładowo, w literaturze konserwatorskiej postuluje się, że należy „wypracować metody działań zapobiegających podziałom własnościowym parków zabytkowych i ułatwiających ich ponowne scalenie”²⁷. Co więcej, w sposób ewidentny prawodawca przedkłada cele bieżącej polityki społeczno-gospodarczej nad dobro w postaci dziedzictwa narodowego. Brakowi uwzględniania interesu publicznego w tym zakresie towarzyszą „mocniejsze” instrumenty służące realizacji innych celów, w tym polityki rolnej, mieszkaniowej itp. (np. prawo pierwokupu przysługujące rolnikom w stosunku do zabytkowych nieruchomości rolnych). W przypadku zabytków te bieżące cele społeczno-gospodarcze są najczęściej osiągane w skali mikroskopijnej (dla polityki rolnej powierzchnia dotycząca parków zabytkowych jest marginalna) przy ogromnych stratach dla substancji zabytkowej. Brak możliwości prawnych korzystnego dla zabytków rozwiązania takich problemów jest oczywistym dowodem na niepełne urzeczywistnienie w obecnym kształcie regulacji ustawowych konstytucyjnej zasady „Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego”.

²⁷ M. Siewniak, D. Sikora, *Parki zabytkowe – ochrona i konserwacja – wnioski poseminaryjne*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 8, s. 37.