

Jacek Brudnicki

prawnik, historyk sztuki
Narodowy Instytut Dziedzictwa

lawyer, art historian
National Institute of Cultural Heritage

Zagospodarowanie zabytku nieruchomego na cele użytkowe w świetle art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Development of an Immovable Monument for Utility Purposes in the Light of Article 25 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza prawna problematyki zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego, która uregulowana jest w art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten, choć dotyczy ważnego doktrynalnie zagadnienia adaptacji zabytku do nowych funkcji, paradoksalnie jest rzadko stosowany przez organy ochrony zabytków, nie jest też należycie dostrzegany w piśmiennictwie prawniczym i konserwatorskim. W artykule prześledzono rozwój prawnej regulacji kwestii zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe. W ramach analizy przepisu art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonano wykładni pojęcia „zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe”, scharakteryzowano ciężące na właścicielu lub posiadaczu zabytku obowiązki związane z planowanym zagospodarowaniem zabytku na cele użytkowe, a także określono formę, w jakiej wojewódzki konserwator zabytków dokonuje uzgodnienia programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem. Efektem prowadzonej analizy jest próba ustalenia *ratio legis* art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ocena skuteczności tej regulacji, a także sformułowanie określonych postulatów *de lege ferenda* służących zapewnieniu wszechstronnej oceny możliwości adaptacji zabytku do nowej funkcji i pełniejszego niż w standardowym przypadku rozpoznania zabytku pod względem historycznym i technicznym.

Słowa kluczowe: zabytek nieruchomy, zagospodarowanie zabytku na cele użytkowe, adaptacja zabytku, funkcja zabytku, dokumentacja konserwatorska, dostosowanie zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami, program prac konserwatorskich, program zagospodarowania zabytku, opieka nad zabytkami

Wprowadzenie

Zagospodarowanie zabytków nieruchomych i ich dostosowywanie do współczesnych potrzeb użytkowych stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień

Abstract

The subject of the article is the legal analysis of issues of the development of an immovable monument for utility purposes which is regulated in Article 25 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments. This provision, although it concerns the important doctrine of adapting a monument to new functions, is paradoxically rarely used by monument protection authorities, nor is it properly recognised in legal and conservation literature. The article looks at the legal development of regulations on the development of an immovable monument for utility purposes. As part of the analysis of Article 25 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments, the term “development of an immovable monument for utility purposes” was interpreted, the obligations incumbent on the owner or holder of the monument related to the planned development of the monument for utility purposes were described, and the form in which the voivodship monument protection officer agrees the conservation works programme and the programme for the development of the immovable monument along with its surroundings was specified. The result of the analysis is an attempt to determine the *ratio legis* of Article 25 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments, to assess the effectiveness of this regulation, as well as to formulate specific postulates *de lege ferenda* aimed at ensuring a comprehensive assessment of the possibility of adapting the monument to a new function and a more complete recognition, than in the standard case, of a monument in historical and technical terms.

Keywords: immovable monument, development of a monument for utility purposes, adaptation of a monument, function of a monument, conservation documentation, adaptation of an immovable monument for persons with special needs, conservation works programme, monument development programme, guardianship of monuments

Introduction

The development and adaptation of immovable monuments to contemporary utility needs is one of the most important practical issues and, at the same time,

praktycznych i równocześnie najtrudniejszych wyzwań teoretycznych, z jakim od dziesięcioleci zmagają się środowiska konserwatorskie. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że każdy obiekt zabytkowy dla swego istnienia i utrzymania posiadanych wartości powinien być zagospodarowany do określonej funkcji, która z kolei zwykle podlega zmianom na przestrzeni czasu. W rzeczywistości bowiem tylko niewielka grupa zabytków jest w stanie funkcjonować, spełniając swe pierwotne przeznaczenie. Większość zaś wymaga zaadaptowania do nowych funkcji, nadających im nowe uzasadnienie społeczne i zwiększających ich wartość użytkową¹. Z drugiej jednak strony, jak zauważa Bogusław Szmygin, „adaptacji zabytków do współczesnych funkcji praktycznie zawsze towarzyszy modernizacja, prace remontowe wynikające ze względów technicznych, a często również przebudowy i rozbudowy wynikające z przyjętego programu użytkowego. To oznacza istotne zmiany formy i substancji zabytku. Tym samym obniżana jest wartość i wiarygodność zabytku jako historycznego dokumentu, dzieła sztuki i kultury, jako nośnika znaczeń. Zatracany jest autentyzm – cecha i wartość najbardziej ceniona we współczesnej ochronie dziedzictwa”². Zagospodarowanie zabytku jawi się więc jako czynność niezbędna, a zarazem szansa na jego dalsze trwanie. Równocześnie jednak wiąże się ono z ryzykiem dla zabytku, niejednokrotnie bowiem adaptacja, zamiast być środkiem na długowieczność, prowadzi jedynie do pogorszenia stanu obiektu i wyrzucia go z posiadanych dotąd wartości, co doskonale obrazuje słynne powiedzenie, iż „zabytek uległ konserwacji”.

W tej skomplikowanej sytuacji system ochrony zabytków powinien w jak największym stopniu zapewniać, że zagospodarowanie stanowić będzie dla obiektów zabytkowych dobrodziejstwo, a nie przekleństwo. Jednym z elementów tego systemu są naturalnie normy prawne, określające zasady, na jakich dokonać można adaptacji zabytku do określonej funkcji. Na gruncie obowiązującej Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³ przedmiotowe zagadnienie bezpośrednio reguluje przepis art. 25, otwierający kluczowy dla całej ustawy rozdział 3, regulujący szeroko rozumiany proces inwestycyjny przy zabytkach.

Ekspozowane miejsce, jakie zajmuje art. 25 w systematyce ww. ustawy, jak również wskazana już

the most difficult theoretical challenges the conservation community has faced for decades. On the one hand, there is no doubt that every historic object, in order to exist and maintain its values, should be developed for a specific function, which is usually subject to change over time. Only a small group of monuments is able to function by fulfilling their original purpose. Most of them need to be adapted to new functions, giving them new social justification and increasing their utility value.¹ On the other hand, however, as Bogusław Szmygin points out, “the adaptation of monuments to modern functions is always accompanied by modernisation, renovation works due to technical reasons, and often reconstruction and expansion resulting from the adopted utility programme. This means significant changes in the form and substance of the monument. Thus, the value and credibility of the monument as a historical document, a work of art and culture, as a carrier of meanings, is diminished. Authenticity is lost – a feature and value most appreciated in contemporary heritage protection.”² Monument development turns out to be a necessary activity, but also an opportunity for its further existence. At the same time it poses a risk to the monument, as often adaptation, instead of being a means to ensure its longevity, leads to a deterioration of the condition of the object and deprives it of its former values, which perfectly illustrates the famous saying that “the monument has undergone conservation.”

In this complicated situation, the system of preservation of historical monuments should, to the greatest extent possible, ensure that development is a boon to historic sites, not a curse. One of the elements of this system are legal standards defining the rules under which a monument may be adapted to a specific function. Pursuant to the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments,³ the issue in question is governed directly by the provision of Article 25, which opens Chapter 3, which is crucial for the entire Act, as it regulates the broadly defined process of investment in monuments.

The prominent place of Article 25 in the structure of the aforementioned Act, as well as the already indicated importance of the issue of the development of monuments for utility purposes, paradoxically do not result in the frequent application of the provision in question. One can even get the impression,

waga zagadnienia zagospodarowania zabytków na cele użytkowe, paradoksalnie nie skutkują częstym stosowaniem omawianego przepisu. Można wręcz odnieść wrażenie, jakby – świadomie bądź nie – przepis ten był niezauważany, tak przez teoretyków konserwacji zabytków i prawa ochrony zabytków, jak i przez organy ochrony zabytków stosujące przepisy u.o.z.o.z. w praktyce. Świadczyć o tym może choćby nader skromne zainteresowanie art. 25 u.o.z.o.z. w piśmiennictwie konserwatorskim⁴ i prawniczym⁵, jak i poświęcone mu nieliczne orzecznictwo sądowoadministracyjne⁶, będące najprawdopodobniej konsekwencją rzadkiego stosowania tego przepisu w praktyce.

Mając powyższe na względzie, celem niniejszego artykułu jest uzupełnienie luki w zakresie analizy treści art. 25 u.o.z.o.z. pod względem prawnym. Ma ona przede wszystkim służyć interpretacji użytych w przepisie pojęć niedookreślonych w celu wyznaczenia ram jego zastosowania oraz określenia charakteru prawnego przepisu. Efektem prowadzonej analizy w założeniu ma być również ustalenie *ratio legis* regulacji zawartej w art. 25 u.o.z.o.z., rozważenie możliwości zastosowania tego przepisu w praktyce i poddanie go analizie krytycznej wraz ze sformulowaniem określonych postulatów *de lege ferenda*.

Zagospodarowanie zabytków na cele użytkowe w świetle poprzednich przepisów prawa

Zanim uwaga zostanie poświęcona w pełni analizie treści art. 25 u.o.z.o.z., zasadne jest prześledzenie sposobów uregulowania kwestii zagospodarowania zabytków na cele użytkowe we wcześniejszych przepisach prawa. Obecna regulacja nie powstała bowiem w próżni i jest do pewnego stopnia kontynuacją rozwiązań prawnych wprowadzonych przed kilkudziesięciu laty.

Już na początku lat 50. XX wieku Jan Zachwatowicz deklarował, że „użytkownictwo to istotna żywa treść zabytku i wyraz troski o niego”⁷. W nowej po wojennej rzeczywistości wiele zabytkowych obiektów straciło swoich dotychczasowych użytkowników i jako mienie porzucone stało się przedmiotem dewastacji lub rezerwuarem materiałów budowlanych na odbudowę zniszczonych ośrodków miejskich.

as if – knowingly or not – this provision has not been recognised, both by theoreticians of monument conservation and monument protection law, as well as by monument protection authorities applying the provisions of the Act in practice. This may be evidenced by the extremely modest interest in Article 25 of the Act in conservation⁴ and legal literature,⁵ as well as by the few administrative court rulings devoted to it,⁶ which are most likely a consequence of the rare application of this provision in practice.

Having regard to the above, the purpose of this article is to fill the gap in the analysis of the content of Article 25 of the Act on the Protection and Guardianship of Monuments in legal terms. It is primarily intended to serve the interpretation of the undefined terms used in the provision in order to define the framework for its application and the legal nature of the provision. The result of the analysis is also to determine the *ratio legis* of the regulation contained in Article 25 of the Act, consider the applicability of this provision in practice and to subject it to a critical analysis, along with the formulation of specific *de lege ferenda* postulates.

The development of monuments for utility purposes in the light of previous legal regulations

Before we focus on the analysis of the content of Article 25 of the Act, it is reasonable to trace the ways in which the issue of development of monuments for utility purposes was regulated in previous legal regulations. The current regulation has not been created in a vacuum and is, to some extent, a continuation of the legal solutions introduced a few decades ago.

Already in the early 1950s, Jan Zachwatowicz declared that “utility is the essential living content of a monument and an expression of care for it.”⁷ In the new post-war reality, many historic buildings had lost their previous users and, as abandoned property, they became the object of devastation or a reserve of building materials for the reconstruction of destroyed urban centres. Monuments which found their users were often used for purposes inconsistent with their intended use, which led to the destruction of their historical substance.⁸ As Jan P. Pruszyński points out, “Whereas before the war only a small part

Te zaś zabytki, które znalazły użytkownika, nierzadko przeznaczone były na cele całkowicie niezgodne z ich programem użytkowym, co prowadziło do niszczenia substancji zabytkowej⁸. Jak zauważa Jan P. Pruszyński, „O ile przed wojną jedynie niewielka część obiektów architektury stanowiła własność państwa, zaś uznanie za zabytek w drodze decyzji administracyjnej o wpisaniu do rejestru – powodując ograniczenie uprawnień właścicieli, nie przesądzało ołożeniu na nie środków z budżetu państwa, w wyniku przemian ustrojowych państwo stało się formalnie właścicielem większości zasobu budowlanego o wartościach historycznych i artystycznych”⁹. Przejście na rzecz państwa własności większości zabytków skutkowało nałożeniem na administrację publiczną szeregu obowiązków właścicielskich, którym ta, szczególnie w pierwszych latach powojennych, nie była w stanie podołać. Z czasem jednak dostrzeżono negatywne skutki prowadzenia doraźnych działań w stosunku do opuszczonego lub niewłaściwie użytkowanego mienia zabytkowego, co doprowadziło w efekcie do wydania pierwszej z uchwał Rady Ministrów dotyczącej wprost zagospodarowania zabytków nieruchomości, tj. Uchwały Nr 102 Rady Ministrów z dnia 21 marca 1957 r. w sprawie lokalizacji inwestycji w nieruchomościach zabytkowych¹⁰.

W preambule ww. uchwały wskazano, że celem jej jest zachowanie dla przyszłych pokoleń i oddanie na użytek społeczeństwa „pomników kultury Narodu Polskiego z dziedziny zabytków architektonicznych”. Jego realizacji służyć miało pierwszeństwo przeznaczania nieruchomości zabytkowych, nadających się do odbudowy lub remontu, na cele z zakresu budownictwa administracyjnego, kulturalno-społecznego, naukowego i mieszkaniowego. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały RM z 1957 r. wojewódzkie (miejskie) zarządy architektoniczno-budowlane prezydentów rad narodowych zobowiązane były – przed udzieleniem zgody na proponowaną przez inwestora lokalizację nowej inwestycji – sprawdzić, czy nie ma w najbliższym terenie nieruchomości zabytkowych nadających się do odbudowy lub remontu i – w wypadku pozytywnym – zaprojektować w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków¹¹ zlokalizowanie inwestycji w danej nieruchomości. Inwestorowi odmawiano zgody na lokalizację inwestycji w innej nieruchomości, jeżeli nie uzasadnił on

of architectural structures was the property of the state, and recognition as a monument by an administrative decision on entry in the register – resulting in a limitation of the rights of owners – did not determine the payment of funds from the state budget, as a result of the political transformation the state became the formal owner of most of the buildings of historical and artistic value.”⁹ The transfer of the ownership of the majority of the monuments to the state resulted in the imposition of a number of ownership obligations on the public administration, which it was unable to cope with, especially in the first post-war years. With time, however, the negative effects of ad hoc actions taken in relation to abandoned or improperly used historic properties were recognised, which led to the adoption of the first resolution of the Council of Ministers on the development of immovable monuments, i.e. Resolution No. 102 of the Council of Ministers of 21 March 1957 on the location of investments in historic properties.¹⁰

The preamble of the aforementioned resolution states that its aim is to preserve “culture monuments of the Polish Nation in the field of architecture” for future generations and to make them available for public use. It was to be implemented by giving priority to the allocation of historic properties suitable for reconstruction or renovation for administrative, cultural and social, scientific and housing purposes. Pursuant to § 3 (1) of the resolution of the Council of Ministers of 1957, voivodship (municipal) architectural and building boards of national councils were obliged – prior to granting consent to the location of a new investment proposed by the investor – to verify whether there are no historic properties suitable for reconstruction or renovation in the vicinity and if there were such properties to design, in agreement with the voivodship monument protection officer,¹¹ the location of the investment in a given property. The investor was denied permission to locate the investment in another property if he did not justify his refusal to use the historic object or did not substantiate it sufficiently, whereas such refusal could only take place in the absence of technical conditions necessary for the investment in question, provided that their addition could not be reconciled with the historical nature of the building or if the costs of development of the historic object significantly

swej odmowy skorzystania z obiektu zabytkowego lub uzasadnił ją niedostatecznie, przy czym taka odmowa mogła mieć miejsce wyłącznie w przypadku braku niezbędných dla danej inwestycji warunków technicznych, o ile ich uzupełnienie nie dałoby się pogodzić z charakterem zabytkowego obiektu bądź gdyby koszty zagospodarowania obiektu zabytkowego znacznie przewyższały budowę nowego obiektu. Obowiązkiem WKZ było prowadzenie kartoteki zabytków nieruchomości nadających się do odbudowy na określone w ww. uchwale cele oraz przekazywanie wykazu tych obiektów organom wyrażającym zgodę na lokalizację inwestycji. Przewidziano również wymóg pozostawiania przez WKZ w ścisłej łączności z biurem projektowym opracowującym dokumentację, udzielania inwestorom odpowiednich informacji i wskazówek przy jej sporządzaniu, a także jej akceptacji pod względem konserwatorskim. Na etapie wykonawstwa WKZ sprawował nadzór nad zgodnością realizacji inwestycji z postulatami opieki nad zabytkami. W celu praktycznego umożliwienia lokalizacji inwestycji w obiektach zabytkowych przepisy omawianej uchwały dopuszczały – po przedstawieniu przez inwestora szczegółowego zestawienia technicznego – przekroczenie normatywów powierzchniowych i kubaturowych, a także przekroczenie stawek kosztorysowych (według kosztorysu normatywnego) w pozycjach dotyczących wystroju. J.P. Pruszyński, co do zasady krytycznie nastawiony do polityki konserwatorskiej w okresie PRL, postrzegał przyjęcie uchwały RM z 1957 r. jako swego rodzaju konieczność, gdyż „celem jej było nie tylko przeniesienie na potencjalnych użytkowników przynajmniej części kosztów adaptacji, ale również nakaz zagospodarowania obiektów. [...] Można uważać, iż system nakazowy nie pozostawiający inwestorom wyboru między budową obiektów odpowiadających ich potrzebom i adaptacją zabytków miał wiele wad, jednak nie sposób nie przyjąć argumentu ówczesnych zwolenników ochrony zabytków, iż gdyby nie to rozwiązanie, opuszczanie i rozbiórka obiektów na materiał budowlany przybrałyby rozmiary nie do opanowania”¹².

W celu „jak najpełniejszego wykorzystania obiektów zabytkowych dla celów użytkowych” przyjęto wkrótce kolejną uchwałę, tj. Uchwałę Nr 418 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1960 r. o zasadach wykorzystania obiektów zabytkowych na cele użytkowe¹³.

exceeded the construction of the new building. The voivodship monument protection officer was obliged to maintain a file of immovable monuments suitable for reconstruction for the purposes specified in the aforementioned resolution and to provide a list of those objects to the authorities granting consent to the location of the investment. The voivodship monument protection officer was also required to remain in close contact with the project office preparing the documentation, to provide investors with relevant information and guidance when drawing it up, as well as to approve it in terms of conservation. At the stage of execution, the voivodship monument protection officer exercised supervision over the compliance of the investment with the demands of guardianship for monuments. In order to make it practically possible to locate investments in historic buildings, the provisions of the resolution in question allowed – after the investor had presented a detailed technical specification – for exceeding the area and cubature norms, as well as exceeding the cost estimates (according to the normative cost estimate) in the items concerning decor. J.P. Pruszyński, generally critical of the conservation policy in the period of the Polish People's Republic, perceived the adoption of the resolution of the Council of Ministers of 1957 as a kind of necessity, as “the aim was not only to pass on at least part of the adaptation costs to potential users, but also the order to develop the building. ... While it may be argued that the prescriptive system, which left investors no choice between constructing buildings to meet their needs and adapting historic buildings, had many shortcomings, it is impossible not to accept the argument of historic preservation advocates of the time that if it were not for this solution, the abandonment and demolition of buildings for building material would have assumed unmanageable proportions.”¹²

In order to “use historical objects for utility purposes as fully as possible,” another resolution was soon adopted, i.e. Resolution No. 418 of the Council of Ministers of 8 December 1960 on the rules for the use of historical objects for utility purposes.¹³ The act in question supplemented the provisions of the resolution of the Council of Ministers of 1957, creating an obligation on the part of the Minister of Culture and Art to establish an annual list of unused historical objects which, after reconstruction or major renovation,

Przedmiotowy akt uzupełniał postanowienia uchwały RM z 1957 r., tworząc po stronie Ministra Kultury i Sztuki zobowiązanie do corocznego ustalania listy niewykorzystanych obiektów zabytkowych, które po odbudowie lub przeprowadzeniu kapitalnego remontu mogą być przeznaczone na cele użytkowe, wraz z określeniem celów, na jakie może być przeznaczony dany obiekt zabytkowy¹⁴. Istotnym *novum* było jednak wskazanie, że w kosztach odbudowy lub kapitalnego remontu takiego obiektu obok inwestora partycypuje również resort kultury i sztuki. I tak inwestor zobowiązany był pokryć koszty odbudowy bądź kapitalnego remontu związane z przystosowaniem obiektu do stanu użytkowego, z kolei po stronie resortu leżało ponoszenie kosztów związanych z zabytkowym wystrojem architektonicznym¹⁵.

Zagadnienie zagospodarowania zabytku na cele użytkowe, dotąd regulowane jedynie na poziomie uchwał Rady Ministrów, zostało następnie uwzględnione w Ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach¹⁶, w rozdziale VI, zatytułowanym *Użytkowanie zabytków nieruchomości*. W art. 40 ust. 1 u.o.d.k. wskazano, iż „w celu zapewnienia należytej ochrony i właściwego wykorzystania zabytków nieruchomości osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej powinny dążyć do ich zagospodarowania na cele użytkowe”¹⁷. Z treści tego przepisu wynika, że ówczesnie traktowano zagospodarowanie zabytku na cele użytkowe jako sposób jego faktycznej ochrony. W założeniu nie chodziło o jego jakiegokolwiek wykorzystanie, lecz o „właściwe” zeń korzystanie, co doprecyzowywał zawarty w art. 38 ust. 1 u.o.d.k. nakaz użytkowania zabytku nieruchomego w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami i w sposób odpowiadający jego wartości zabytkowej. W razie naruszenia tego wymogu zabytek będący własnością Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mógł zostać przez właściwe organy przekazany innemu użytkownikowi (art. 39 u.o.d.k.).

Pomimo wprowadzenia powyższej regulacji problem zagospodarowania nieużytkowanych lub nieprawidłowo użytkowanych zabytków pozostawał aktualny; według szacunkowej oceny w roku 1970 około 1500 obiektów zabytkowej architektury i budownictwa nie miało gospodarzy lub kwalifikowało się do zmiany formy użytkowania¹⁸. W latach 70.

may be designated for usable purposes, together with an indication of the purposes for which a given historic building may be designated.¹⁴ However, an important novelty was an indication that in addition to the investor, the Ministry of Culture and Arts was also to participate in the costs of reconstruction or major renovation of such an object. Thus, the investor was obliged to cover the costs of reconstruction or major renovation related to the adaptation of the object to its usable condition, while the Ministry was obliged to bear the costs related to the historic architectural design.¹⁵

The issue of the development of a monument for utility purposes, hitherto regulated only at the level of resolutions of the Council of Ministers, was then included in the Act of 15 February 1962 on the Protection of Cultural Goods and Museums,¹⁶ Chapter VI, entitled *The Use of immovable monuments*. Article 40 (1) of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums states that “in order to ensure proper protection and proper use of immovable monuments, natural persons, legal persons and organisational units without legal personality should strive for their development for utility purposes.”¹⁷ It follows from the wording of this provision that the development of a monument for utility purposes was treated at that time as a means of its actual protection. The assumption was not to use it in any way, but to “use it properly,” which was further specified in Article 38 (1) of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums, by the instruction to use the immovable monument in a manner consistent with the principles of guardianship for monuments and in a manner corresponding to its historical value. In the event of a breach of this requirement, a monument owned by the State or a local government unit could be handed over by the competent authorities to another user (Article 39 of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums).

Despite the introduction of the above regulation, the problem of the development of unused or incorrectly used monuments remained valid; according to the estimated assessment, in 1970 about 1,500 buildings of historic architecture and construction had no hosts or qualified for change of use.¹⁸ In the 1970s, various types of administrative¹⁹ and social²⁰ activities were undertaken in order to improve the state

XX wieku podjęto różnego rodzaju działania administracyjne¹⁹ i akcje społeczne²⁰ służące poprawie stanu zachowania ww. obiektów i promocji ich właściwego zagospodarowania²¹. Działania te zwińczyło wydanie na podstawie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 u.o.d.k. nowej Uchwały nr 179 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe²².

Przedmiotowa uchwała powtarzała kluczowe rozwiązania zawarte we wcześniejszej uchwale RM z 1957 r. i uchwale RM z 1960 r., uzupełniając przy tym regulację o dodatkowe elementy. Nowością było m.in. wprowadzenie *explicite* spoczywającego na podmiocie przejmującym zabytek obowiązku jego doprowadzenia do stanu użytkowego, co do zasady w ciągu czterech lat od dnia jego przejścia²³. Jednocześnie w umowach o oddanie zabytku stanowiącego własność Państwa w najem, dzierżawę albo użytkowanie nałożono na najemcę, dzierżawcę lub użytkownika obowiązek złożenia zobowiązania niezwłocznego zabezpieczenia obiektu przed dalszym niszczeniem, należytego utrzymania i konserwacji zabytku oraz opieki nad nim, zgodnie z przepisami prawa budowlanego i zasadami ochrony zabytków. Co istotne, zakres obowiązków ciężących na przejmującym zabytek użytkowniku wieczystym miał być dokładnie określony zawczasu, tj. przed zawarciem umowy oddania terenu państwowego wraz z zabytkiem w użytkowanie wieczyste. Stosowna decyzja administracyjna wskazywać miała:

- zakres wymaganych robót zabezpieczających zabytek przed dalszym niszczeniem;
- stan, do jakiego zabytek ma być doprowadzony w oznaczonym terminie oraz etapy robót budowlanych i konserwatorskich, które mają doprowadzić obiekt do określonego stanu;
- podstawowe zasady utrzymania, konserwacji i opieki nad zabytkiem oraz jego otoczeniem;
- obowiązek i zakres uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Wyznaczony uchwałą RM z 1978 r. zakres obowiązków podmiotu przejmującego zabytek równoważyło szerokie *spectrum* przysługujących mu przywilejów. Dotychczasowe wsparcie w postaci możliwości pokrycia przez Ministerstwo Kultury i Sztuki kosztów związanych z utrzymaniem zabytkowego charakteru obiektu²⁴, ustalanych indywidualnie

of preservation of the aforementioned objects and promote their proper development.²¹ These activities ended with the issuance of a new Resolution No. 179 of the Council of Ministers of 8 December 1978 on the use of immovable monuments for utility purposes on the basis of the authorisation contained in Article 40 (2) of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums.²²

This resolution repeated the key solutions contained in the earlier resolution of the Council of Ministers of 1957 and the resolution of the Council of Ministers of 1960, complementing the regulation with additional elements. Among other things, the novelty was to introduce an explicit obligation on the entity acquiring the monument to bring it into operation within four years from the date of its takeover.²³ At the same time, in the agreements on the transfer of the monument owned by the State in lease, tenancy or usufruct, the lessee, tenant or user was obliged to immediately secure the object against further destruction, provide proper maintenance and care of the monument in accordance with the provisions of the construction law and the principles of monument protection. Most importantly, the scope of obligations incumbent on the perpetual usufructuary taking over the monument was to be precisely defined in advance, i.e. prior to the conclusion of the agreement on the handover of state land together with the monument for perpetual usufruct. The relevant administrative decision was to indicate:

- the scope of works required to protect the monument against further destruction;
- the condition to which the monument is to be brought on a specified date and the stages of construction and conservation works intended to bring the object to a specific condition;
- basic principles of maintenance, conservation and care of the monument and its surroundings;
- the obligation and scope of arrangements with the voivodship monument protection officer.

The responsibilities of the entity acquiring the monument, established by the resolution of the Council of Ministers of 1978, were balanced by the broad spectrum of its privileges. The existing support in the form of the possibility for the Ministry of Culture and Art to cover the costs related to the preservation of the historic character of the object,²⁴

i co do zasady nieprzekraczających 23% ogólnych nakładów²⁵, zostało poszerzone o nowe instrumenty. Należały do nich w szczególności:

- ulgi inwestycyjne dla podatników (osób fizycznych, spółek niemających osobowości prawnej oraz osób prawnych niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej), którzy przeprowadzą remont zabytku w celu dostosowania do wykonywania w nim działalności gospodarczej w zakresie rzemiosła, gastronomii oraz prowadzenia pensjonatów;
- pierwszeństwo korzystania z pomocy kredytowej Państwa na odbudowę albo remont obiektu zabytkowego;
- pierwszeństwo w możliwości nabycia materiałów budowlanych i innych towarów podlegających rozdzielnictwu, niezbędnych do odbudowy lub konserwacji zabytku;
- obowiązek udzielania przez terenowe organy administracji państwowej i podległe im jednostki organizacyjne oraz ośrodki (biura) badań i dokumentacji zabytków, muzea, archiwa i biblioteki szczególnej pomocy w uzyskaniu dokumentacji projektowej oraz przeprowadzenia określonych prac w zabytkach.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, można uznać, że w samej warstwie normatywnej ówczesne przepisy wszechstronnie regulowały kwestie zagospodarowania zabytków na cele użytkowe, przewidując stosunkowo szeroki zestaw zachęt dla podmiotów zainteresowanych zaadaptowaniem do nowej funkcji zabytków nieużywanych lub użytkowanych nieprawidłowo, nadających się do odbudowy albo remontu. Trudno jednak ocenić, na ile przepisy te stosowane były w praktyce. Charakteryzując prowadzoną w okresie PRL politykę konserwatorską w stosunku do omawianego zasobu, Marcin Gawlicki wskazuje, że „brak określonych funkcji dla znaczącej grupy zabytków skłaniał decydentów do poszukiwania nowych sposobów ich użytkowania. Funkcje szkół, domów kultury, biur i mieszkań komunalnych stały się najczęściej sposobem przynajmniej na zapewnienie trwania budowli historycznych. W latach powojennych wytworzył się także szczególny nurt w teorii konserwacji zabytków zachęcający do wprowadzania nowych funkcji i propagowania adaptacji jako najlepszego sposobu postępowania z obiektem zabytkowym, przystosowującym go

determined individually and in principle not exceeding 23% of the total expenditure,²⁵ was extended to include new instruments. These included, in particular:

- investment allowances for taxpayers (natural persons, companies without legal personality and legal persons who are not units of the socialised economy) who will renovate the historic building in order to adapt it for crafts, catering and guesthouse activities;
- priority of the use of state credit aid for the reconstruction or renovation of a historic object;
- priority in the possibility of acquiring construction materials and other goods subject to distribution, necessary for the reconstruction or conservation of the monument;
- the obligation of local state administration bodies and organisational units subordinate to them, as well as centres (offices) for research and documentation of monuments, museums, archives and libraries to provide special assistance in obtaining design documentation and carrying out specific works at the monuments.

From today's perspective, it may be concluded that the normative regulations of that time comprehensively regulated the issues of utilising historic buildings for utility purposes, providing a relatively broad set of incentives for entities interested in adapting unused or improperly used historic buildings that were suitable for reconstruction or renovation to a new function. However, it is difficult to assess the extent to which these provisions had been applied in practice. While characterising the conservation policy conducted during the period of the People's Republic of Poland in relation to the resource in question, Marcin Gawlicki points out that “the lack of specific functions for a significant group of monuments encouraged decision-makers to search for new ways of using them. The functions of schools, community centres, offices and municipal housing most often became the means of at least ensuring the duration of historical buildings. The post-war years also saw the emergence of a particular trend in historic preservation theory encouraging the introduction of new functions and promoting adaptation as the best way to deal with a historic building, adapting it to meet contemporary functional needs. The phenomenon, which lasted throughout the communist period, helped to

do sprostania współczesnym potrzebom użytkowym. Zjawisko trwające przez cały okres PRL przyczyniło się do uratowania, poprzez zapewnienie trwania, pewnej ilości zabytków. Wiele, po całkowitym technicznym wyeksploatowaniu zostało jednak porzuconych, i do dzisiaj – z reguły bezskutecznie – oczekuje na choćby podstawowe formy zabezpieczenia²⁶. Po zmianie ustrojowej, w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, problem zagospodarowania zabytków pozbawionych funkcji lub użytkowanych nieprawidłowo nie tylko pozostał aktualny, lecz wręcz stał się bardziej nabrzmiały wskutek tego, że wiele obiektów dotąd lepiej lub gorzej zarządzanych przez państwo lub spółdzielcze jednostki organizacyjne utraciło swego dotychczasowego użytkownika, nie znajdując w jego miejsce nowego, mającego pomysł i środki finansowe na jego zagospodarowanie²⁷. Konsekwencją tego było postępujące pogorszenie stanu zachowania zabytków, aż do zniszczenia w stopniu powodującym utratę posiadanych wartości zabytkowych, co dobrze uwidoczniają przykłady rozpatrywanych w ostatnich latach spraw o skreślenie zabytku z rejestru²⁸.

Uchwała RM z 1978 r. obowiązywała do roku 2000, kiedy to została zastąpiona przez Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach²⁹. Przedmiotowy akt prawny nie stanowił kontynuacji wcześniejszych rozwiązań, ograniczając zagadnienie zagospodarowania zabytku nieruchomości na cele użytkowe do treści jednego przepisu. W § 2 ust. 1 określone zostały warunki, jakie powinien spełnić użytkownik zagospodarowujący zabytek nieruchomy na cele użytkowe, tj.

- opracowanie dokumentacji konserwatorskiej, określającej stan jego zachowania;
- sporządzenie ekspertyzy, dotyczącej możliwości zaadaptowania zabytku na określony cel, z uwzględnieniem jego historycznej funkcji;
- wykonanie i uzgodnienie z WKZ projektu prac remontowych i konserwatorskich przy zabytku, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazanie niezbędnych do zastosowania materiałów i technologii;

save a number of monuments by ensuring their duration. However, many of them, having been completely exploited, were abandoned and await basic forms of protection, usually without success.²⁶ After a change of the political system, in the new socio-economic reality, the problem of the development of monuments deprived of functions or used incorrectly has not only remained valid, but has even become more acute as a result of the fact that many of the sites previously managed by state or cooperative organisational units lost their existing user, without being replaced by a new one with an idea and financial resources for its development.²⁷ This resulted in a progressive deterioration of the state of preservation of monuments up to a point of their destruction and loss of historic value, which is well illustrated by cases of removing a monument from the register, considered in recent years.²⁸

The resolution of the Council of Ministers of 1978 was in force until 2000, when it was replaced by the Regulation of the Minister of Culture and National Heritage of 6 September 2000 on the conditions of use of monuments for utility purposes and the rules and procedure for granting subsidies from the state budget intended for the users of monuments, carrying out renovation and conservation works on these monuments.²⁹ This legal act was not a continuation of earlier solutions, limiting the issue of the development of immovable monuments for utility purposes to just one provision. § 2 (1) sets out the conditions to be met by the user managing an immovable monument for utility purposes, i.e.

- development of conservation documentation defining the state of its preservation;
- drawing up an expert opinion on the possibility of adapting a monument for a specific purpose, taking into account its historical function;
- preparing and agreeing with the voivodship monument protection officer a project of renovation and conservation works at the monument, specifying the scope and manner of carrying out the work and indicating the necessary materials and technologies to be used;
- preparing a programme for the development of the monument, its surroundings and further use agreed with the voivodship monument protection officer, taking into account the highlighting of the significant values of this monument.

- przygotowanie uzgodnionego z WKZ programu zagospodarowania zabytku, jego otoczenia oraz dalszego użytkowania, z uwzględnieniem wyeksponowania istotnych wartości tego zabytku.

Jednocześnie w celu spełnienia ww. warunków WKZ został zobowiązany do udostępnienia użytkownikowi zabytku do wglądu posiadanej przez siebie dokumentacji tego zabytku oraz umożliwienia dokonywania z niej niezbędnych odpisów (§ 2 ust. 2). W pozostałym zakresie rozporządzenie MKiDN z 2000 r. szczegółowo regulowało zasady i tryb przyznawania przez Generalnego Konserwatora Zabytków³⁰ dotacji na prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach. Na gruncie omawianego rozporządzenia doszło do zasadniczej zmiany podejścia do kwestii zagospodarowania zabytków na cele użytkowe. W centrum postawione zostało nie jak dotąd dążenie do zagospodarowania nieużytkowanych lub nieprawidłowo użytkowanych zabytków wymagających odbudowy albo remontu jako sposobu ochrony tej grupy zabytków zagrożonej uszkodzeniem lub zniszczeniem, lecz przeprowadzenie wszechstronnego rozpoznania obiektu pod względem konserwatorskim na etapie przedprojektowym w kontekście planowanego zagospodarowania zabytku do określonej funkcji. Można odnieść wrażenie, że kluczowy nie miał być już sam fakt przeznaczenia na cele użytkowe tego rodzaju obiektów i liczba „skutecznie” zagospodarowanych obiektów, ale sposób ich zagospodarowania i zapewnienie, by nowa funkcja miała korzystny wpływ na zachowanie wartości zabytkowych. Zmienił się też rozkład odpowiedzialności, jako że gros obowiązków związanych z zagospodarowaniem zabytku na cele użytkowe zostało przerzuconych na użytkownika zabytku, przy jednoczesnym ograniczeniu wsparcia ze strony państwa do – potencjalnej wyłącznie – możliwości uzyskania dofinansowania ze środków GKZ kosztów prowadzenia prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytku.

Analiza treści art. 25 u.o.z.o.z.

Uwagi wstępne

Postanowienia zawarte w § 2 rozporządzenia MKiDN z 2000 r. w nieznacznie zmienionym brzmieniu zostały wkrótce przeniesione na poziom

At the same time, in order to meet the above-mentioned conditions, the voivodship monument protection officer was obliged to provide the user of the monument with access to the documentation of the monument in its possession and make it possible to make necessary copies (§ 2 sec. 2). In the remaining scope, the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2000 laid down in detail the rules and procedure for granting³⁰ subsidies by the General Monuments Inspector for the conduct of conservation and restoration works on monuments. Under this regulation, there has been a fundamental change in the approach to the issue of the development of monuments for utility purposes. The focus is not so much on the management of unused or improperly used monuments that require restoration or renovation as a way to protect this group of monuments at risk of damage or destruction, but on conducting a comprehensive analysis of the object in terms of conservation at the pre-project stage in the context of the planned development of the monument to a specific function. One can get the impression that the key factor was not the mere fact that such objects were intended for utility purposes and the number of “effectively” developed objects, but the manner of their development and ensuring that the new function had a beneficial effect on the preservation of historic values. The distribution of responsibility also changed, as most of the obligations related to the development of a monument for utility purposes have been transferred to the user of the monument, while limiting the state’s support to a potential possibility of obtaining financing from the funds of the General Monument Inspector for conservation and restoration works at the monument.

Analysis of the content of Article 25 of the Act on the Protection and Guardianship of Monuments (APGM)

Preliminary remarks

The provisions contained in § 2 of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2000, as further amended, were soon transferred to the statutory level in the provisions of the APGM. Thus, in accordance with Article 25 of the APGM in

ustawowy w przepisach u.o.z.o.z. I tak, zgodnie z art. 25 u.o.z.o.z. w aktualnym brzmieniu: „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, jak również możliwości jego dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696 i 2473);
- 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.

2. W celu spełnienia wymagań, o których mowa w ust. 1, wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany nieodpłatnie udostępnić do wglądu właścicielowi lub posiadaczowi zabytku nieruchomego posiadaną przez siebie dokumentację tego zabytku oraz umożliwić dokonywanie niezbędnych odpisów z tej dokumentacji”.

W porównaniu do treści § 2 rozporządzenia MKiDN z 2000 r. art. 25 u.o.z.o.z. dookreślił zakres przedmiotowy i podmiotowy zastosowania regulacji, która odnosi się do zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, a zobowiązaniem do wypełnienia nałożonych obowiązków czyni właściciela lub posiadacza obiektu. Jeśli chodzi o zakres tych obowiązków, to zrezygnowano z wymienienia wprost wymogu sporządzenia ekspertyzy dotyczącej możliwości zaadaptowania zabytku na określony cel, jednakże *de lege lata* tego rodzaju opracowanie mieści się w zakresie pojęcia „dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji”, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.

its current wording: “The development of an immovable monument entered in the register for utility purposes requires that its owner or holder has:

- 1) conservation documentation specifying the state of preservation of the immovable monument and the possibility of its adaptation, taking into account its historical function and value, as well as the possibility of its adaptation for people with special needs, referred to in the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility for people with special needs (Journal of Laws, items 1696 and 2473);
- 2) a programme of conservation works on an immovable monument, agreed with the voivodship monument protection officer, specifying the scope and manner of carrying out the work and indicating the necessary materials and technologies to be used;
- 3) a programme for the management of an immovable monument together with its surroundings and further use of the monument, taking into account the exposure of its value, agreed with the voivodship monument protection officer.

2. In order to meet the requirements referred to in section 1, the voivodship monument protection officer is obliged to make the monument documentation available for inspection free of charge to the owner or holder of the immovable monument and to enable the necessary copies of that documentation to be made.”

Compared to § 2 of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2000, Article 25 of the APGM specified the subject and subjective scope of application of the regulation, which refers to the development for use of an immovable monument entered in the register, and makes the owner or holder of the object obliged to fulfil the imposed obligations. As regards the scope of these obligations, the requirement to draw up an expert opinion on the possibility of adapting a monument for a specific purpose was waived, however, *de lege lata*, such a study falls within the scope of the concept of “conservation documentation defining the state of preservation of an immovable monument and the possibility of its adaptation” referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM.

When comparing the regulation of the APGM with the provisions of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums, it should be noted

Porównując z kolei regulację u.o.z.o.z. z przepisami u.o.d.k., należy zwrócić uwagę na rezygnację z przepisów o charakterze kierunkowym, wskazujących, że zabytek nieruchomy może być użytkowany wyłącznie w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami i w sposób odpowiadający jego wartości zabytkowej (art. 38 ust. 1 u.o.d.k.), a także to, że osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej powinny dążyć do zagospodarowania na cele użytkowe zabytków nieruchomych w celu zapewnienia ich należytej ochrony i właściwego wykorzystania (art. 40 ust. 1 u.o.d.k.). Przedmiotowe nakazy można jednak obecnie wyinterpretować przy zastosowaniu wykładni aksjologicznej i systemowej całokształtu przepisów u.o.z.o.z.³¹ W szczególności chodzi tu o treść art. 5 u.o.z.o.z. określającego zakres zadań spoczywających na właścicielu lub posiadaczu zabytku w ramach sprawowania nad nim opieki. Dyspozycję zawartą w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. można traktować jako rozwinięcie i uszczegółowienie obowiązku zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie oraz korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości³².

Wykładnia sformułowania „zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego”

Podstawową kwestią jeśli chodzi o wyznaczenie zakresu zastosowania art. 25 u.o.z.o.z. jest wyjaśnienie, jak należy rozumieć sformułowanie „zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego”. Pojęcie to w zbliżonym brzmieniu, tj. „wykorzystanie na cele użytkowe zabytku”, funkcjonowało nieprzerwanie od 1960 do 2003 roku, jednakże żaden z omówionych wcześniej aktów prawnych nie zawierał jego legalnej definicji. Podobnie jest w przypadku u.o.z.o.z., gdzie pojęcie „zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego” nie zostało zdefiniowane w słowniczku pojęć w art. 3 u.o.z.o.z., a w całej ustawie użyte jest raz jeden, właśnie w treści art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z.

Z semantycznego punktu widzenia słowo „zagospodarowanie” jest rzeczownikiem od czasownika „zagospodarować”, oznaczającego „racjonalnie wykorzystać teren lub zasoby” bądź „objąć kogoś lub coś swoim wpływem”³³, przy czym w niniejszym przypadku omawianemu słowu należy nadać pierwsze

that the directional provisions have been abandoned, indicating that the immovable monument may be used only in accordance with the principles of monument care and in a manner corresponding to its historic value (Article 38 sec. 1 of Act on the Protection of Cultural Goods and Museums), and that natural persons, legal persons and organisational units without legal personality should strive to use the immovable monuments in order to ensure their proper protection and use (Article 40 sec. 1 of the Act on the Protection of Goods Property and Museums). However, the instructions in question can now be interpreted using an axiological and systemic interpretation of the entire set of regulations of the APGM.³¹ This includes, in particular, the content of Article 5 of the APGM which defines the scope of tasks incumbent on the owner or holder of the monument in terms of its guardianship. The instruction contained in Article 25 (1) of the APGM may be treated as a development and specification of the obligation to secure and maintain the monument and its surroundings in the best possible condition and to use the monument in a way that ensures permanent preservation of its value.³²

The interpretation of the wording “development of an immovable monument for utility purposes”

The main issue with regard to determining the scope of application of Article 25 of the APGM is to clarify how the term “development of an immovable monument for utility purposes” should be understood. This term, in a similar wording, i.e. “use of a monument for utility purposes,” functioned continuously from 1960 to 2003, however none of the previously discussed legal acts contained its legal definition. The same applies in the case of the APGM where the term “development of an immovable monument for utility purposes” has not been defined in the glossary of the terms in Article 3 of the APGM, and in the entire Act it is used only once, in the wording of Article 25 sec. 1 of the APGM.

From a semantic point of view, the word “development” is a noun from the verb “to develop,” meaning “to make rational use of land or resources” or “to bring someone or something under one’s influence,”³³ and in this case the word in question should be given

z ww. znaczeń. O ile sposób rozumienia słowa „zagospodarowanie” nie powinien budzić wątpliwości, o tyle pewne trudności może stanowić interpretacja pojęcia „celu użytkowego”, co z kolei ma bezpośredni wpływ na określenie, w jakich sytuacjach art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. znajduje zastosowanie. Semantyczne znaczenie przymiotnika „użytkowy” to m.in. „służący celom praktycznym” i „mający praktyczne zastosowanie”. Jednocześnie przymiotnik ten funkcjonuje również w języku prawnym w różnych kontekstach znaczeniowych. W odniesieniu do nieruchomości stosowane jest pojęcie „lokalu użytkowego” lub „budynku użytkowego”³⁴. Nie są one co prawda zdefiniowane w przepisach Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁵, lecz Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³⁶ używa pojęć „samodzielnego lokalu mieszkalnego” oraz „lokalu o innym przeznaczeniu”, których synonimem jest pojęcie „lokalu użytkowego”³⁷. Przedmiotowe pojęcie jest za to zdefiniowane w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁸, które w § 3 pkt 10 wskazuje, że gdy mowa o lokalu użytkowym, należy przez to rozumieć część budynku zawierającą jedno pomieszczenie lub ich zespół, wydzieloną stałymi przegrodami budowlanymi, niebędące mieszkaniem, pomieszczeniem technicznym, a także gospodarczym. Mając powyższe na względzie, w przepisach prawnych dotyczących nieruchomości rozróżnia się lokale mieszkalne i lokale (budynki) użytkowe, czyli takie, które nie są przeznaczone na cele mieszkaniowe, a służą w szczególności prowadzeniu działalności gospodarczej.

W ten właśnie sposób zakres przedmiotowy pojęcia „zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego” rozumie Rafał Golat, pisząc, że „przepis powyższy dotyczy uwarunkowań zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe, czyli sytuacji, w których zabytek, który użytkowo nie jest wykorzystywany, np. stanowiąc wyłącznie obiekt mieszkalny, ma zostać przeznaczony przez jego dysponenta, np. właściciela, na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej”³⁹. Taka wykładnia omawianego pojęcia, zawężająca jego zastosowanie jedynie do zagospodarowania zabytku na cele prowadzenia działalności gospodarczej, względnie na cele inne niż mieszkaniowe, nie znajduje jednak uzasadnionych podstaw.

the first of the aforementioned meanings. While the understanding of the word “development” should not give rise to any doubts, certain difficulties may be posed by the interpretation of the notion of “utility purpose,” which, in turn, has a direct impact on determining in which situations Article 25 (1) of the APGM applies. The semantic meaning of the word “utility/utilitarian” is, inter alia, “for practical purposes” and “for practical use.” At the same time, this adjective also functions in legal language in various meaningful contexts. The term “utility (commercial) premise” or “utility (commercial) building” is used in relation to real estate.³⁴ They are not defined in the provisions of the Act of 23 April 1964 – the Civil Code,³⁵ but the Act of 24 June 1994 on the Ownership of Premises³⁶ uses the terms “independent residential premises” and “premises for other purposes,” synonymous with the concept of “utility premises.”³⁷ The term in question is defined in the Regulation of the Minister of Infrastructure of 12 April 2002 on the technical conditions to be met by buildings and their location,³⁸ which in § 3 (10) indicates that when referring to utility premises, it shall be understood as a part of a building containing one room or a complex of rooms, separated by permanent building partitions, other than an apartment, a technical room or utility room. In view of the above, the legal provisions on real estate distinguish between residential and utility (commercial) premises (buildings), i.e. those which are not intended for housing purposes and which serve to conduct business activity.

This is how Rafał Golat understands the subject matter of the term “development of an immovable monument for utility purposes,” when he states that “the above provision applies to the conditions for the development of an immovable monument for utility purposes, i.e. situations in which a monument which is not used for utility purposes, e.g. constituting residential premises, is to be used by its administrator, e.g. the owner, as a place of conducting business activity.”³⁹ However, such interpretation of the concept in question, limiting its application exclusively to the development of a monument for the purposes of conducting business activity or for purposes other than housing, is not justified.

When interpreting the term “development of an immovable monument for utility purposes,” it

Przy interpretacji sformułowania „zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego” warto mieć na uwadze to, w jakim kontekście używano poprzedzającego je pojęcia „wykorzystania na cele użytkowe” zabytku. W świetle § 1 ust. 2 uchwały RM z 1960 r. zagospodarowanie niewykorzystanych nieruchomości zabytkowych poprzez ich odbudowę lub przeprowadzenie kapitalnego remontu miało służyć realizacji nowej inwestycji, w szczególności z zakresu budownictwa socjalno-kulturalnego, mieszkaniowego i administracyjnego, podczas gdy w § 2 uchwały RM z 1978 r. katalog przykładowych celów zagospodarowania został jeszcze poszerzony o inwestycje budowlane, w szczególności w dziedzinie budownictwa administracyjnego, socjalnego, kultury i sztuki, nauki, oświaty i wychowania, turystyki, zdrowia i opieki społecznej oraz budownictwa mieszkaniowego. Tym samym w świetle ww. uchwał „wykorzystanie na cele użytkowe” zabytku obejmowało pełen przekrój możliwych funkcji, w tym także funkcję mieszkaniową. Do tego zawężanie pojęcia „zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego” jedynie do sytuacji przeznaczenia go na określone funkcje nie znajduje uzasadnienia przy dokonaniu wykładni funkcjonalnej art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. Brak jest bowiem uzasadnienia merytorycznego dla tego, by zagospodarowanie nieużytkowanego zabytku na funkcję związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej (np. funkcję hotelową) wymagało spełnienia przez właściciela zabytku wymogów określonych w ww. przepisie, a zagospodarowanie tego samego obiektu zabytkowego na funkcję mieszkaniową już tym rygorom nie podlegało, w sytuacji gdy i w jednym, i drugim przypadku adaptacja zabytku do nowej funkcji będzie wiązać się z koniecznością przeprowadzenia przy nim określonych prac lub robót, które to mogą potencjalnie powodować uszczerbek dla wartości zabytku. A zatem o zastosowaniu art. 25 u.o.z.o.z. nie powinno decydować to, jaki rodzaj funkcji pełnić ma zabytek nieruchomy, lecz to, czy mamy do czynienia z jego „zagospodarowaniem”, czyli zaadaptowaniem do określonej funkcji.

Jak zauważają autorzy projektu u.o.z.o.z. w komentarzu do omawianego przepisu, „dla zabytkowego obiektu najlepsze jest takie zagospodarowanie, które byłoby zgodne z jego pierwotnym przeznaczeniem. Nie zawsze jest to jednak możliwe. W związku z tym konieczne jest czasami jego zaadaptowanie do

is worth bearing in mind the context in which the preceding concept of “use of a monument for utility purposes” was used. In the light of § 1 (2) of the resolution of the Council of Ministers of 1960, the development of unused historic properties through their reconstruction or major renovation was to serve a new investment, in particular in the field of social and cultural, housing and administrative construction, whereas in § 2 of the resolution of the Council of Ministers of 1978, the catalogue of exemplary development purposes was further extended to include construction investments, in particular in the areas of administrative, social, cultural and art construction, science, education and upbringing, tourism, health and social care, and housing. Thus, in the light of the above-mentioned resolutions, the “use of a monument for utility purposes” included a full cross-section of possible functions, including the residential function. In addition, narrowing down the term “development of an immovable monument for utility purposes” only to the situation of allocating it for specific functions is not justified when performing a functional interpretation of Article 25 (1) of the APGM. There is no substantive justification for the fact that the development of an unused historic building for a function related to business activity (e.g. hotel function) requires the monument owner to meet the requirements set forth in the said provision, while the development of the same historic building for a residential function is not subject to these requirements, when in both cases the adaptation of the building to a new function will be associated with the need to carry out certain works, which may potentially cause damage to the value of the monument. Therefore, the application of Article 25 of the APGM should not be determined by the type of function an immovable property is to perform, but whether it is a “development,” i.e. adaptation to a specific function.

As noted by the authors of the APGM project in the comment on the provision under discussion, “it is best for a historic site to be developed in a way that is consistent with its original purpose. However, this is not always possible. It is therefore sometimes necessary to adapt it to completely new functions. However, this must not cause harm to the value of the monument.”⁴⁰ Therefore, it should be assumed

zupełnie nowych funkcji. Nie może to jednak powodować uszczerbku dla wartości zabytku”⁴⁰. Tym samym należałoby przyjąć, że dyspozycją art. 25 u.o.z.o.z. objęte są te stany faktyczne, kiedy planowana jest zmiana sposobu zagospodarowania zabytku nieruchomego poprzez zaadaptowanie go do nowej funkcji. Powyższe może mieć miejsce po pierwsze w sytuacji zagospodarowania zabytku nieużywanego, tj. pozbawionego jakiejkolwiek funkcji, po drugie zaś w przypadku zmiany dotychczasowej funkcji zabytku na funkcję innego rodzaju. Taka interpretacja współgra z tym, jak rozumiano „wykorzystanie zabytków nieruchomych na cele użytkowe” na gruncie uchwały Rady Ministrów z 1978 r., gdzie jednostki gospodarki społecznej zamierzające realizować inwestycje budowlane zobowiązane były ustalić, czy jest możliwe zaspokojenie programowanych potrzeb przez odpowiednie wykorzystanie **zabytków nieużywanym lub użytkowanym nieprawidłowo**, nadających się do odbudowy albo remontu. Stąd *a contrario* należałoby wywieść, że z „zagospodarowaniem na cele użytkowe” nie mamy do czynienia wówczas, gdy planowane przy zabytku nieruchomym prace, roboty lub inne działania nie będą się wiązać ze zmianą jego dotychczasowej funkcji użytkowej. Jeśli bowiem zamiarem ustawodawcy byłoby rozciągnięcie zastosowania wymogów wskazanych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. również na tego rodzaju sytuacje, to powinien był on zrezygnować ze sformułowania „zagospodarowanie na cele użytkowe”, wprowadzając inne pojęcie o szerszym zakresie znaczeniowym, takie jak np. „użytkowanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga [...]” lub „prowadzenie przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych lub innych działań wymaga [...]”. Mając powyższe na względzie, sformułowanie „zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru” powinno być interpretowane jako odnoszące się do sytuacji, w której tego rodzaju zabytek ma zostać zaadaptowany do nowej funkcji, niezależnie od tego, czy dotychczas posiadał on określoną funkcję, czy też nie i niezależnie od tego, na jakiego rodzaju nową funkcję zabytek ten ma zostać zaadaptowany.

Przechodząc do przedmiotu „zagospodarowania na cele użytkowe”, art. 25 u.o.z.o.z. określa, że jest nim zabytek nieruchomy wpisany do rejestru. Taka

that the instruction of Article 25 of the APGM covers those situations where a change in the manner of development of the monument is planned by adapting it to a new function. The above may be the case, firstly, in a situation of developing an unused monument, i.e. a monument deprived of any function, and secondly, in the case of a change of the existing function of a monument to a function of another type. Such interpretation coincides with the way in which “the use of immovable monuments for utility purposes” was interpreted on the basis of the Resolution of the Council of Ministers of 1978, where social economy units intending to implement construction investments were obliged to determine whether it was possible to satisfy the programme needs by appropriate use of **monuments not used or used incorrectly**, suitable for reconstruction or renovation. Therefore, *a contrario*, it should be concluded that “development for utility purposes” does not take place when the works or other activities planned at the monument do not involve any change of its previous utility function. If the legislator’s intention was to extend the application of the requirements set out in Article 25 sec. 1 of the APGM also to this type of situations, he should have abandoned the term “development for utility purposes” and introduce a different concept with a wider range of meanings, such as “the use of a monument entered in the register requires ...” or “carrying out conservation, restoration, construction works or other activities at the monument entered in the register requires ...”. In view of the above, the concept “development of an immovable monument entered in the register for utility purposes” should be interpreted as referring to a situation in which such a monument is to be adapted to a new function, regardless of whether or not it has previously served a particular function and regardless of what type of new function the monument is to be adapted to.

Referring to the subject of “development for utility purposes,” Article 25 of the APGM stipulates that it is an immovable property entered in the register. Such an interpretation constitutes an extension of the subjective scope compared to the regulation contained in the resolution of the Council of Ministers of 1978, which treated as a “monument” or “object” only a building together with its surroundings, constituting a monument within the meaning

redakcja stanowi rozszerzenie zakresu przedmiotowego w porównaniu do regulacji zawartej w uchwale RM z 1978 r., która jako „zabytek” lub „obiekt” traktowała wyłącznie budowlę wraz z otoczeniem, stanowiącą zabytek w rozumieniu art. 4 i 5 u.o.d.k. W komentarzu do art. 25 u.o.z.o.z. Katarzyna Zalaśńska wskazuje, że „rozważania dotyczące zagospodarowania na cele użytkowe z oczywistych względów dotyczą przede wszystkim zabytków architektury i budownictwa”⁴¹. Istotnie odnośnienie dyspozycji omawianego przepisu do wszystkich rodzajów zabytków nieruchomości wskazanych przykładowo w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wydaje się być niemożliwe ze względu na ich różną charakterystykę. Problem ten dotyczy zwłaszcza tzw. zabytków przestrzennych (historycznych układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów budowlanych), w przypadku których wpis do rejestru zabytków ma służyć w szczególności zachowaniu w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół⁴². Abstrahując od samej teoretycznej możliwości „zagospodarowania na cele użytkowe” tego rodzaju zabytków, to z racji ich obszarowego charakteru obejmującego wiele nieruchomości gruntowych nie sposób określić, kto konkretnie byłby zobowiązany właścicielem lub posiadaczem zabytku nieruchomego. Podobnie nieadekwatny do tego rodzaju zabytków jest charakter wskazanych w treści art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. obowiązków, albowiem trudno sobie wyobrazić chociażby możliwość opracowania programu prac konserwatorskich przy historycznym układzie urbanistycznym. Z drugiej strony nie wydaje się zasadnym utożsamianie „zagospodarowania na cele użytkowe” jedynie z dziełami architektury i budownictwa, skoro dyspozycję art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. z powodzeniem można odnieść także do innego rodzaju indywidualnych zabytków nieruchomości, takich jak dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki, cmentarze czy parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni.

Charakterystyka obowiązków z art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z.

W związku z zagospodarowaniem na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru na jego właściciela lub posiadacza nałożone zostały określone

of Articles 4 and 5 of the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums. In the comment on Article 25 of the APGM, Katarzyna Zalaśńska points out that “considerations concerning development for utility purposes concern primarily architectural and construction monuments.”⁴¹ Indeed, referring the disposition of the provision in question to all types of immovable monuments indicated, for example, in Article 6 (1) (1) of the APGM seems to be impossible due to their different characteristics. This problem concerns, in particular, the so-called spatial monuments (historical urban, rural and building complexes), in the case of which entry into the register of historic monuments is intended, in particular, to preserve the layout of squares and streets, their course, width and cross-section, as well as the size of buildings and the essential proportions of height shaping the complex.⁴² Leaving aside the mere theoretical possibility of “development for utility purposes” of such monuments, due to their spatial nature, including many land properties, it is impossible to determine who exactly would be the obligated owner or holder of an immovable monument. Similarly, the nature of the obligations referred to in Article 25 (1) of the APGM is irrelevant to such monuments, as it is difficult to imagine, for example, the possibility of developing a programme of conservation works in the historical urban layout. On the other hand, it does not seem reasonable to identify “development for utility purposes” only with works of architecture and construction, since the instruction of Article 25 (1) of the APGM can also be successfully applied to other types of individual immovable monuments, such as works of defence construction, technical facilities, cemeteries or parks, gardens and other forms of the designed greenery.

Characteristics of the obligations under Article 25 sec. 1 of the APGM

In connection with the development of an immovable monument entered in the register for utility purposes, the owner or holder of such a monument has been subject to specific obligations specified in sec. 1 (1)-(3) of Article 25 of the APGM. The first is the requirement to have conservation documentation specifying the state of preservation of the immovable monument and the possibility of its adaptation,

obowiązki wskazane w ust. 1 pkt 1-3 art. 25 u.o.z.o.z. Pierwszym z nich jest wymóg posiadania dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku, jak również możliwości jego dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Kluczowe z punktu widzenia interpretacji powyższego wymogu jest określenie znaczenia pojęcia „dokumentacji konserwatorskiej”. Termin ten pojawia się w treści u.o.z.o.z. jedynie w dwóch miejscach⁴³, lecz podobnie jak w przypadku sformułowania „zagospodarowania na cele użytkowe” nie został on zdefiniowany w zawartym w art. 3 u.o.z.o.z. słowniku pojęć. Z semantycznego punktu widzenia „dokumentacja konserwatorska” oznacza zbiór dokumentów dotyczących danego zabytku, przy czym zasadniczym problemem jest dookreślenie, jakie konkretnie rodzaje dokumentów winna ona w danym przypadku obejmować. W omawianym przepisie wymieniono trzy odrębne sfery zagadnień, których ma ona dotyczyć i ustaleń, które powinna zawierać. A zatem na dokumentację konserwatorską powinny składać się:

- dokumentacja określająca stan zachowania zabytku nieruchomego;
- dokumentacja określająca możliwość adaptacji zabytku nieruchomego z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku;
- dokumentacja określająca możliwość dostosowania zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Mimo tego rodzaju wskazówek trudno *in abstracto* odpowiedzieć na pytanie, jakie rodzaje opracowań (np. inwentaryzacje, badania, analizy, ekspertyzy) i w jakiej liczbie powinien mieć właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego oraz jakiego rodzaju wymogi formalne i merytoryczne opracowania te winny spełniać. Skoro ustawa tego nie precyzuje, a jednocześnie brakuje podstawy prawnej do uszczegółowienia na gruncie rozporządzenia, to ze wszech miar zasadne byłoby przynajmniej odniesienie się do przedmiotowego zagadnienia na gruncie wydawanych przez GKZ instrukcji i wytycznych, o których mowa w art. 90 ust. 3 u.o.z.o.z., wraz z przygotowaniem standardów określających sposób wykonania

taking into account its historical function and value, as well as the possibility of its adaptation for people with special needs, referred to in the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility for people with special needs. From the point of view of the interpretation of the above requirement, it is crucial to define the meaning of the term “conservation documentation.” This term appears in the wording of the APGM only in two places,⁴³ but as in the case of the term “development for utility purposes,” it is not defined in the glossary of terms contained in Article 3 of the APGM. From a semantic point of view, “conservation documentation” means a set of documents relating to a given monument, whereas the main problem is to determine which specific types of documents should be covered in a given case. This provision lists three separate areas of issues to be addressed and the arrangements to be included. Therefore, conservation documentation should consist of:

- documentation defining the state of preservation of the immovable monument;
- documentation defining the possibility of adapting an immovable monument, taking into account the historical function and value of that monument;
- documentation defining the possibility of adjusting the immovable monument for persons with special needs.

Despite such guidelines, it is difficult to answer, *in abstracto*, the question of which types of studies (e.g. inventories, surveys, analyses, expert opinions) and in what number should the owner or holder of the immovable monument have and what type of formal and substantive requirements these studies should meet. Since the Act does not specify this and, at the same time, there is no legal basis for further specification on the basis of the Regulation, it would be reasonable at least to refer to the issue in question on the basis of the instructions and guidelines issued by the General Monument Inspector, referred to in Article 90 (3) of the APGM, together with the preparation of standards specifying the method of implementation and the required content of individual studies constituting conservation documentation. So far, this type of action has not been carried out and therefore, *de lege lata*, the only way to seek answers to the above question is to refer to

i wymaganą zawartość poszczególnych opracowań składających się na dokumentację konserwatorską. Jak dotąd tego rodzaju działań nie zrealizowano, wobec czego *de lege lata* jedynym sposobem poszukiwania odpowiedzi na powyższe pytanie jest sięgnięcie do dorobku myśli konserwatorskiej. Jednak i tu mamy do czynienia z brakiem opracowań odnoszących się wprost do problematyki stosowania przepisu art. 25 u.o.z.o.z., a w szczególności koncentrujących się na uszczegółowieniu pojęcia „dokumentacji konserwatorskiej”. W tej sytuacji można jedynie posiłkować się pracami odnoszącymi się ogólnie do kwestii planowania i prowadzenia procesu konserwacji i restauracji zabytku nieruchomego. W opracowanych w tym zakresie przez Jana Tajchmana standardach⁴⁴ proces ten obejmuje cztery etapy: prac przedprojektowych, prac projektowych, prac realizacyjnych i dokumentacji powykonawczej. W świetle treści art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. warte uwzględnienia są uwagi dotyczące pierwszego z ww. etapów. Zdaniem J. Tajchmana prace przedprojektowe przy zabytkach architektury i budownictwa powinny obejmować następujące działania⁴⁵:

- wstępne rozpoznanie zabytku;
- inwentaryzacja pomiarowo-rysunkowa zabytkowego obiektu architektonicznego i budowlanego wraz z detalami;
- kompleksowe badanie historyczne: studium historyczno-konserwatorskie oraz badanie historyczno-architektoniczne i ewentualnie archeologiczne (po uzyskaniu zgody WKZ) celem rozeznania tzw. uwarunkowań wewnętrznych zakończonych zabytkoznawczą analizą wartościującą i wytycznymi konserwatorsko-architektonicznymi dla całego budynku i jego układu funkcjonalno-przestrzennego;
- kompleksowe badanie konserwatorskie stanu zachowania substancji zabytkowej obiektu architektonicznego i budowlanego oraz jego elementów wystroju i detali zabytkowych wraz z określeniem ich budowy oraz właściwości technologicznych (z jednoczesnym ustaleniem czynników korozyjnych, takich jak zawilgocenie, zasolenie i szkodniki biologiczne), zakończone wnioskami i wytycznymi dla poszczególnych rodzajów elementów zabytkowych (badania te wykonują konserwatorzy-restauratorzy dzieł sztuki);

the achievements of conservation thought. However, also in this case, there is a lack of studies which directly refer to the problem of application of Article 25 of the APGM, and in particular which focus on specifying the notion of “conservation documentation.” In this situation, only work relating generally to the planning and conduct of the process of conservation and restoration of an immovable monument can be used. In the standards developed in this regard by Jan Tajchman,⁴⁴ this process includes four stages: pre-design work, design work, implementation work and as-built documentation. In the light of Article 25 (1) (1) of the APGM, it is worth taking into account the comments concerning the first of the above-mentioned stages. According to J. Tajchman, pre-design works on monuments of architecture and construction should include the following activities:⁴⁵

- preliminary recognition of the monument;
- measurement and drawing inventory of the historic architectural and building structure including details;
- comprehensive historical research: historical and conservation study and historical and architectural research and possibly archaeological research (after obtaining the consent of the Voivodship Monument Protection Officer) in order to explore the so-called internal conditions completed with a historic valuation analysis and conservation and architectural guidelines for the entire building and its functional and spatial layout;
- comprehensive conservation study of the state of preservation of the historical substance of the architectural and building structure as well as its elements of decor and historical detailing, along with the specification of their construction and technological properties (with the concurrent determination of corrosive factors, such as moisture, salinisation and biological pests), completed with conclusions and guidelines for particular types of historical elements (these studies are carried out by monument protection officers-restorers of works of art);
- determination of the technical condition of the building (structural expertise) along with conclusions and construction guidelines taking into account conservation concerns;

- określenie technicznego stanu zachowania budowli (ekspertyza konstrukcyjna) wraz z wnioskami i wytycznymi konstrukcyjnymi uwzględniającymi problematykę konserwatorską;
- badanie geologiczne podłoża (w zależności od potrzeb konstruktora lub konserwatora-restauratora dzieł sztuki);
- ogólne wnioski i wytyczne konserwatorsko-architektoniczne opracowane zespołowo i podsumowujące wytyczne z poprzednich opracowań (jako zakończenie prac przedprojektowych).

Powyższe zestawienie jest autorską propozycją określającą wzorcowy zakres prowadzenia prac przedprojektowych, niepowiązaną jednak bezpośrednio z obowiązującymi wymogami prawnymi. Stąd nie jest pewne, czy realizacja sugerowanych wyżej działań czyniłaby zadość wymogowi określenia możliwości adaptacji zabytku nieruchomego z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku tudzież określenia możliwości dostosowania zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami; z drugiej zaś strony w pewnych aspektach wykraczałaby ona poza wymagany zakres „dokumentacji konserwatorskiej”, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.

Wskazane tu braki w zakresie możliwości określenia pojęcia „dokumentacji konserwatorskiej” w naturalny sposób mogą prowadzić do powstania nieporozumień na linii właściciel (posiadacz) zabytku – WKZ, gdyż w danym przypadku każdy z tych podmiotów może w inny sposób rozumieć zakres wynikającego z art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. obowiązku. Z drugiej strony obecna redakcja przepisu pozwala na dość dużą elastyczność i dostosowanie zakresu wymaganej dokumentacji konserwatorskiej do rzeczywistych potrzeb związanych z okolicznościami danego przypadku. Kazuistyczne i enumeratywne wyliczenie rodzaju opracowań konserwatorskich, których posiadaniem powinien legitymować się właściciel (posiadacz) zabytku nieruchomego, niejednokrotnie mogłoby z jednej strony wiązać się z ryzykiem formalnego żądania określonego rodzaju dokumentacji, której posiadanie z punktu widzenia konkretnego zabytku byłoby bezcelowe, z drugiej zaś nie dawałoby podstaw do żądania jakiegokolwiek dodatkowej dokumentacji ponad tę wprost określoną w przepisie, nawet w sytuacji, gdyby było to merytorycznie

- geological examination of the substrate (depending on the needs of the designer or monument protection officer-restorer of the work of art);
- general conclusions and conservation and architectural guidelines developed in a team and summarising guidelines from previous studies (as completion of pre-design works).

The above list is the author's proposal defining the model scope of the pre-design work, however, it is not directly related to the binding legal requirements. Therefore, it is not certain whether the implementation of the actions suggested above would satisfy the requirement to determine the possibility of adapting an immovable monument, taking into account the historical function and value of that monument, or to determine the possibility of adapting an immovable monument for persons with special needs; on the other hand, in certain respects, it would go beyond the required scope of “conservation documentation” referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM.

The deficiencies indicated here as regards the possibility of specifying the concept of “conservation documentation” may lead to misunderstandings on the line: owner (holder) of the monument – Voivodship Monument Protection Officer, as in a given case each of these entities may understand the scope of the obligation arising from Article 25 (1) (1) of the APGM in a different way. On the other hand, the current wording of the regulation allows for a relatively high degree of flexibility and adaptation of the scope of required conservation documentation to the actual needs related to the circumstances of a given case. A casuistic and enumerative list of types of conservation studies, which should be in possession of the owner (holder) of the monument, could, on the one hand, entail the risk of formal demand for a particular type of documentation, the possession of which would be pointless from the point of view of the particular monument, on the other hand, it would not give grounds for demanding any additional documentation over and above that explicitly specified in the provision, even if it was justified. Therefore, in practice, it is extremely important to conduct dialogue and maintain cooperation between the obliged and the monument protection authority, who together should strive to clarify what studies the owner

uzasadnione. Tym samym w praktyce niezwykle ważne jest prowadzenie dialogu i robocza współpraca pomiędzy zobowiązanym a organem ochrony zabytków, którzy to wspólnie powinni dążyć do skonkretyzowania tego, jakimi opracowaniami powinien legitymować się właściciel (posiadacz) zabytku, uwzględniając okoliczności danego przypadku, w tym rodzaj zabytku podlegającego zagospodarowaniu, stan jego zachowania i posiadane przezeń wartości, jak również zasób posiadanej już przez WKZ dokumentacji tego zabytku. Niestety, jak zauważa B. Szmygin, „słabą stroną są niedostateczne materiały, którymi dysponują służby konserwatorskie. Dokumentacja zabytku, którą dysponują służby konserwatorskie jest oczywiście bardzo różna. Jej zakres wynika generalnie z wartości obiektu oraz prowadzonych wcześniej prac badawczych, konserwatorskich i budowlanych [...]. W optymistycznym wariantcie jest to materiał obszerny i wieloaspektowy, w pesymistycznym są to karty ewidencyjne. Niezależnie jednak od obszerności dokumentacji ma ona charakter opisowy, a nie analityczny. Wynika to z faktu, że zarówno sporządzanie dokumentacji jak i akt uznania obiektu za zabytek (wpis do rejestru) nie miały z zasady charakteru dyskursywnego. To znaczy, że dokumentacja nie powstawała w celu wykazania wartości zabytkowych obiektu, ale w celu ich opisania. Ta różnica w podejściu do tworzenia dokumentacji tylko z pozoru wydaje się niewielka. W praktyce jednak zamiast analizy i opisu wartości zabytku powstaje opis historyczno-techniczno-architektoniczny obiektu”⁴⁶.

Warto również zwrócić uwagę, że wymóg określenia możliwości dostosowania zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami wprowadzony został na mocy Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁴⁷, która weszła w życie 20 września 2019 roku. Jednocześnie w art. 62 ww. ustawy wskazano, że do dokumentacji konserwatorskiej, której opracowanie rozpoczęto przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w brzmieniu dotychczasowym, *ergo* w przypadku, gdy opracowanie dokumentacji konserwatorskiej rozpoczęto przed 20 września 2019 roku, nie jest wymagane określenie możliwości dostosowania zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami. Osobną kwestią jest też określenie kręgu podmiotów

(holder) of a monument should have, taking into account the circumstances of a given case, including the type of monument subject to development, the state of its preservation and the values it possesses, as well as the documentation concerning that monument already possessed by the Voivodship Monument Protection Officer. Unfortunately, as B. Szmygin points out, “insufficient materials available to monuments protection services are a weak point. The monument documentation available to monument protection services widely varies. In general, its scope results from the value of the facility and previous research, conservation and construction works In an optimistic variant, it is a comprehensive and multifaceted material, in a pessimistic variant this includes registration cards. However, regardless of the size of the documentation, it is descriptive rather than analytical in nature. This is due to the fact that both the preparation of documentation and the recognition of the object as a monument (entry in the register) were not discursive in principle. This means that the documentation was not created to demonstrate the historical values of the object, but to describe them. This difference in approach to the production of documentation seems to be insignificant only on the surface. In practice, however, instead of analysing and describing the value of the monument, a historical, technical and architectural description of the object is prepared.”⁴⁶

It is also worth noting that the requirement to determine the possibility of adapting an immovable monument for persons with special needs was introduced by the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with special needs,⁴⁷ which entered into force on 20 September 2019. At the same time, Article 62 of the aforementioned Act indicates that the provisions of the amended Act shall apply to the conservation documentation, the preparation of which began before the date of entry into force of this Act, in the existing wording, *ergo* in the case where the preparation of conservation documentation began before September 20, 2019, it is not required to determine the possibility of adapting the immovable monument for persons with special needs. Another issue is the identification of a circle of entities obliged to include this issue in the prepared conservation documentation. While Article 25 (1) of the APGM uses only the general concept of the owner or

zobowiązanych do uwzględnienia omawianego zagadnienia w opracowywanej dokumentacji konserwatorskiej. O ile art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. operuje wyłącznie ogólnym pojęciem właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomego, o tyle przepisy Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obowiązek zapewnienia ww. dostępności nakładają zasadniczo jedynie na podmioty publiczne, szczegółowo określone w art. 3 ww. ustawy⁴⁸. W tej sytuacji wymaganie określenia możliwości dostosowania zabytku nieruchomego dla osób ze szczególnymi potrzebami przez właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego niebędącego podmiotem publicznym wydaje się być nieuzasadnione, szczególnie gdy zagospodarowywany na cele użytkowe obiekt nie ma być udostępniany publicznie.

W uzasadnieniu projektu Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w części odnoszącej się do nadania nowego brzmienia art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., wskazano, że powyższa zmiana „wychodzi naprzeciw wskazywanym powszechnie barierom, jakie wiążą się z ochroną konserwatorską obiektów zabytkowych. Przedstawiciele środowiska architektów podkreślają, że dominujący prymat ochrony zabytku i obawa przed ingerencją w jego strukturę, przy braku precyzyjnych przepisów prawa w tym zakresie, powodują, że na gruncie obecnych przepisów możliwości adaptacji obiektów zabytkowych, w tym w szczególności do potrzeb osób niepełnosprawnych, pozostają ograniczone. Stąd proponowana zmiana spowoduje, że kwestia ta przynajmniej zostanie dostrzeżona i przeanalizowana każdorazowo przez służby konserwatorskie”⁴⁹. Mając powyższe na względzie, intencją ustawodawcy nie było nakazanie adaptacji zabytków nieruchomych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poprzez realizację działań w zakresie dostępności architektonicznej⁵⁰, które mogłyby negatywnie wpłynąć na posiadane przez nie wartości. Nie ma zatem mowy o primacie adaptacji obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych kosztem zachowania autentyzmu zabytku, wymagana jest jednak wszechstronna analiza dostępnych możliwości służąca znalezieniu optymalnego rozwiązania, uwzględniającego specyfikę obiektu zabytkowego⁵¹. Opracowanie standardów dostępności zabytków dla osób z niepełnosprawnościami stanowi jedno

holder of an immovable monument, the provisions of the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with special needs generally impose the obligation to provide the aforementioned accessibility only on public entities, specifically defined in Article 3 of the aforementioned Act.⁴⁸ In this situation, the requirement to determine the possibility of adjusting an immovable monument for persons with special needs by the owner (holder) of an immovable monument which is not a public entity seems to be unjustified, especially when the object used for utility purposes is not to be made publicly available.

The Explanatory Memorandum to the Draft Act of 19 July 2019, on Ensuring Accessibility to Persons with Special Needs, in the section relating to the new wording of Article 25 (1) (1) of the APGM, indicates that the above amendment “addresses the commonly indicated barriers that are associated with the preservation of historic buildings. Representatives of the architectural community emphasise that the predominant priority of monument preservation and fear of interference in its structure, in the absence of precise legal regulations in this regard, means that under the current legislation the possibility of adapting historic buildings, especially to the needs of the disabled, remains limited. Therefore, the proposed amendment will at least make this issue recognised and analysed by monuments protection services.”⁴⁹ In view of the above, it was not the intention of the legislator to mandate the adaptation of immovable monuments to the needs of persons with disabilities, particularly through the implementation of architectural accessibility measures⁵⁰ that could adversely affect their value. Therefore, there is no question of primacy of adapting the facility to the needs of the disabled at the expense of preserving the authenticity of the monument; however, a comprehensive analysis of the available options is required to find an optimal solution taking into account the specific nature of the monument.⁵¹ The development of standards of accessibility of monuments for persons with disabilities is one of the tasks of the ongoing National Heritage Preservation and Protection Programme for the years 2019-2022.⁵²

The “conservation documentation” discussed in Article 25 (1) (1) of the APGM is to be the first stage of action within the framework of the planned works

z zadań realizowanego obecnie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022⁵².

Omówiona „dokumentacja konserwatorska” z art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. co do zasady ma stanowić pierwszy etap działania w ramach planowanych prac przy zabytku związanych z jego zagospodarowaniem na cele użytkowe oraz być podstawą do sporządzenia programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3. Nierzadko jednak kolejność ta może być odwrotna, w sytuacji gdy program prac konserwatorskich lub program zagospodarowania zabytku wymagać będzie uzupełnienia dokumentacji konserwatorskiej⁵³.

Właściciel (posiadacz) zabytku nieruchomego zagospodarowujący go na cele użytkowe winien posiadać opracowany program prac konserwatorskich, który ma określać zakres i sposób ich prowadzenia, a także wskazywać niezbędne do zastosowania materiały i technologie. Stąd program ten w założeniu stanowi pewien plan działania przy zabytku i odnosi się do prac, które mają zostać podjęte w związku z jego zagospodarowaniem na cele użytkowe⁵⁴. Pojęcie „programu prac konserwatorskich” oprócz art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z. funkcjonuje również w przepisach Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków⁵⁵. Zgodnie z § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa albo badań architektonicznych dołącza się program prac albo badań, zawierający imię i nazwisko autora oraz informacje niezbędne do oceny wpływu prac lub badań na zabytek, w szczególności:

- opis stanu zachowania zabytku;
- wskazanie oczekiwanych efektów prac lub badań;
- wskazanie przewidzianych do wykonania czynności, z podaniem metod, materiałów i technik.

on the monument related to its development for utility purposes and to form the basis for the preparation of the programme of conservation works and the programme of development of the monument, referred to in section 1 (2) and (3). At times, however, the order may be reversed when a conservation works programme or monument development programme will require the completion of conservation documentation.⁵³

The owner (holder) of an immovable monument who develops it for utility purposes should have a programme of conservation works designed to determine the scope and manner of their operation, as well as indicate the necessary materials and technologies to be used. Therefore, this programme constitutes a certain action plan for the monument and refers to the work to be undertaken in connection with its development for utility purposes.⁵⁴ The notion of a “programme of conservation works,” in addition to Article 25 (1) (2) of the APGM, also functions in the provisions of the Regulation of the Minister of Culture and National Heritage of 2 August 2018 on carrying out conservation work, restoration work and conservation research on a monument entered in the register of historic monuments or in the List of Heritage Treasures, as well as on construction work, architectural research and other activities on a monument entered in the register of historic monuments, as well as archaeological research and search for monuments.⁵⁵ Pursuant to § 3 (3) of the aforementioned Regulation, the application for a permit to conduct conservation works, restoration works, conservation research at a monument entered in the register of historic monuments or in the List of Heritage Treasures or architectural research shall be accompanied by a work or research programme containing the author’s name and surname and information necessary to assess the impact of works or research on the monument, in particular:

- description of the state of preservation of the monument;
- indication of the expected results of works or research;
- indication of the activities to be performed, including methods, materials and techniques.

As regards the relationship between the indicated “conservation works programmes,” K. Zalasińska

Odnosząc się do relacji pomiędzy wskazanymi „programami prac konserwatorskich”, K. Zalańska wskazuje, że program prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., nie może być utożsamiany z programem prac albo badań załączanym do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa albo badań architektonicznych, jako że drugi z nich dotyczy jedynie prac lub badań objętych wnioskiem o wydanie pozwolenia⁵⁶.

Przy wykładni omawianych pojęć należy mieć jednak na uwadze ogólne zasady wykładni przepisów prawa, w tym dyrektywę zakładającą, że w języku prawnym nie ma homonimów, przez co w ramach danego aktu prawnego tym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń. Istotnie pomiędzy omawianymi programami może zachodzić różnica dotycząca przedmiotu opracowania – w przypadku programu prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., zazwyczaj będzie miał on szerszy zakres przedmiotowy aniżeli program prac konserwatorskich z § 3 ust. 3 rozporządzenia MKiDN z 2018 r., który obejmować będzie tylko i wyłącznie ten zakres prac, dla których ma zostać wydane pozwolenie konserwatorskie. Jednak w obu przypadkach sama wymagana zawartość programu prac konserwatorskich jest zbliżona. W przypadku programu prac konserwatorskich z § 3 ust. 3 rozporządzenia MKiDN z 2018 r. powinien on zawierać opis stanu zachowania zabytku, czego formalnie nie musi zawierać program prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., aczkolwiek opis stanu zachowania zabytku stanowi integralny element opracowywanej wcześniej dokumentacji konserwatorskiej, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., przez co w naturalny sposób winien on być uwzględniany również przy tworzeniu ww. programu prac konserwatorskich. Z kolei wskazanie, że omawiany program prac konserwatorskich określa „zakres i sposób ich prowadzenia” oraz wskazuje „niezbędne do zastosowania materiały i technologie” zasadniczo pokrywa się z wymogiem „wskazania przewidzianych do wykonania czynności, z podaniem metod, materiałów i technik”, stanowiącym składnik programu prac konserwatorskich z § 3 ust. 3 rozporządzenia MKiDN z 2018 r. Program prac

points out that the conservation works programme referred to in Article 25 (1) (2) of the APGM cannot be equated with the work programme or research programme attached to the application for a permit to conduct conservation work, restoration work, conservation research at a monument entered into the register of historic monuments or into the List of Heritage Treasures or architectural research, as the latter only concerns works or studies covered by the application for a permit.⁵⁶

However, when interpreting these concepts, one should bear in mind the general principles of statutory interpretation, including the directive that there are no homonyms in legal language, which means that the same phrase should not be given different meanings within a given legal act. Indeed, there may be a difference between the programmes in question concerning the subject matter of the study – in the case of the conservation works programme referred to in Article 25 (1) (2) of the APGM, it will normally have a broader scope than the conservation works programme referred to in § 3 (3) of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018, which will cover only the scope of work for which the conservation permit is to be issued. However, in both cases, the required content of the conservation works program itself is similar. In the case of the conservation works programme referred to in § 3 (3) of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018, it should contain a description of the state of preservation of the monument, which formally does not have to be included in the programme of conservation works referred to in Article 25 (1) (2) of the APGM, however, the description of the state of preservation of the monument is an integral element of the previously developed conservation documentation, referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM, which means that it should naturally be taken into account in the development of the above-mentioned conservation works programme. On the other hand, the indication that the conservation works programme in question defines the “scope and manner of its implementation” and indicates “materials and technologies necessary for its application” essentially coincides with the requirement “to indicate the activities planned to be performed, including methods, materials and techniques,” which forms part

konserwatorskich z § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia winien nadto określać oczekiwane efekty prac, czego nie wyrażono wprost w odniesieniu do programu prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., aczkolwiek z czysto logicznego punktu widzenia trudno sobie wyobrazić, by przy wyznaczaniu zakresu prac w programie tym nie wskazywano, jaki jest cel ich prowadzenia i jakie w założeniu efekty ma przynieść ich realizacja.

Interpretacji omawianego pojęcia nie ułatwia nadto funkcjonowanie w doktrynie i piśmiennictwie konserwatorskim różnych innych pojęć, które stosuje się zamiennie do pojęcia programu prac konserwatorskich (np. założenia konserwatorskie czy projektowanie konserwatorskie)⁵⁷. Zgodnie z zaproponowaną przez Bogumiłę Roubę definicją projektowanie konserwatorskie stanowi opracowanie – na podstawie wyników wielodyscyplinarnych badań oraz analizy wartościującej i diagnozy konserwatorskiej – programu i projektu konserwatorskiego wyznaczających zasadnicze założenia, cel i zakres niezbędnych działań, jak również obejmujących harmonogram zadań ułożonych we właściwej kolejności (postępowanie konserwatorskie) wraz z propozycjami metod i materiałów, oraz określających planowany efekt końcowy. Projektowanie to musi być dokonane zgodnie z zasadami etyki konserwatorskiej, dobrej praktyki i podporządkowane dobru obiektu⁵⁸. Niezależnie od merytorycznej wartości wykuwanych definicji doktrynalnych, mamy w takim przypadku do czynienia z inflacją pojęć odnoszących się do jednego zagadnienia, z których tylko jedno (program prac konserwatorskich) ma znaczenie prawne i znajduje odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach.

Obok programu prac konserwatorskich właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego planujący jego zagospodarowanie na cele użytkowe powinien również legitymować się posiadaniem programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyekspozowania jego wartości. Ujawnia się tu analogiczny problem, jak w przypadku „dokumentacji konserwatorskiej”, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., mianowicie trudno jest ustalić, jaką formę i jaką merytoryczną zawartość powinno przybrać ww. opracowanie. W treści u.o.z.o.z. pojawia się ono jedynie w omawianym przepisie,

of the conservation works programme of § 3 (3) of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018. Moreover, the conservation works programme referred to in § 3 (3) of the aforementioned Regulation should define the expected results of works, which has not been expressed directly in relation to the conservation works programme referred to in Article 25 (1) (2) of the APGM, although from a purely logical point of view it is difficult to imagine that when determining the scope of works, this programme would not indicate the purpose of the work and the intended results of its implementation.

Moreover, the interpretation of the concept in question is not facilitated by the fact that in the doctrine and conservation literature there are various other terms, which are used interchangeably with the concept of a conservation works programme (e.g. conservation assumptions or conservation design)⁵⁷. According to the definition proposed by Bogumiła Roubą, conservation design constitutes the development – on the basis of the results of multidisciplinary research and evaluative analysis and conservation diagnosis – of a conservation programme and project setting the basic assumptions, goal, and scope of necessary activities, as well as including a schedule of tasks arranged in the right order (conservation proceedings), together with suggestions for methods and materials, and specifying the planned final effect. This design must be carried out in accordance with the principles of conservation ethics, good practice and subordinated to the welfare of the site.⁵⁸ Regardless of the substantive value of the doctrine definitions, in such a case, we are dealing with an inflation of concepts relating to one issue, only one of which (conservation works programme) is of legal significance and is reflected in the legislation in force.

In addition to the conservation works program, the owner or holder of the monument planning to use it for utility purposes should also possess a programme for the management of an immovable monument together with its surroundings and further use of the monument, taking into account the exposure of its value. A similar problem emerges here as in the case of “conservation documentation,” referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM, namely it is difficult to establish what form and what substantive content the above-mentioned study should take. In the

pojęciem tym nie posługuje się także rozporządzenie MKiDN z 2018 r. Nie przygotowano dotąd także standardu uszczegółwiającego sposób opracowania i zawartość ww. programu.

Pojęcie „projektu zagospodarowania działki lub terenu” funkcjonuje za to na gruncie przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵⁹ w kontekście opracowania projektu budowlanego. Wskutek niedawnej nowelizacji ww. ustawy⁶⁰ projekt zagospodarowania działki lub terenu stał się odrębnym elementem projektu budowlanego, który wraz z projektem architektoniczno-budowlanym podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź też może podlegać odrębnemu zatwierdzeniu przed wydaniem ww. decyzji. Pomimo użycia podobnego sformułowania zawartość programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem i projektu zagospodarowania działki lub terenu jest odmienna. Podczas gdy w pierwszym z nich zakres przedmiotowy opracowania ogranicza się do zagadnień o charakterze *stricte* konserwatorskim, o tyle drugi zawiera szerokie spectrum informacji odnoszących się do usytuowania obiektu budowlanego na działce, jak i przestrzeni wokół niego, a także do obszaru jego oddziaływania. Drugi z nich, w odróżnieniu od pierwszego, ma ściśle określone ramy i zawartość, którą określają przepisy Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁶¹.

Zbliżonym do omawianego pojęcia terminem posługuje się z kolei § 7 ust. 4 pkt 5 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 gruntów⁶². W świetle tego przepisu, jeżeli przedmiotem przetargu jest znajdująca się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, podmiot biorący udział w przetargu ma obowiązek uzyskania akceptacji właściwego WKZ dla programu użytkowego dla tej nieruchomości. Pojęcie akceptowanego przez WKZ „programu użytkowego” nie zostało jednak w żaden sposób zdefiniowane, wobec czego nie służy ono pomocą

wording of the APGM, it appears only in the provision in question, and this term is not used in the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018. The standard detailing the manner of development and content of the aforementioned programme has not been prepared either.

The concept of a “plot or land development project” functions on the basis of the provisions of the Act of 7 July 1994 – Construction Law⁵⁹ in the context of developing a construction project. As a result of the recent amendment to the aforementioned Act,⁶⁰ the plot or land development project has become a separate element of the construction design, which, together with the architectural and construction design, is subject to approval in the building permit decision, or may be subject to separate approval before the aforementioned decision is issued. Despite the use of a similar wording, the content of the development programme of an immovable monument along with the surroundings and the plot or land development project is different. While in the former, the scope of the study is limited to issues of a strictly conservation character, the latter contains a broad spectrum of information relating to the location of the building on the plot, as well as the space around it and the area of its influence. The second one, unlike the first one, has a well-defined framework and content, which is defined in the Regulation of the Minister of Development of 11 September 2020 on the detailed scope and form of construction designs.⁶¹

A term similar to the one in question is used in § 7 section 4 point 5 of the Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 30 April 2012 on the detailed procedure for the sale of real property of the Agricultural Property Stock of the State Treasury and its components, conditions for lowering the sale price of real property entered in the register of historic monuments and land estimation rates.⁶² In light of this provision, if the subject of the tender is a property located in the Agricultural Property Stock of the State Treasury which is entered in the register of historic buildings, the bidder is required to obtain the approval of the appropriate Voivodship Monument Protection Officer for the utility programme for this property. However, the concept of a “utility programme” accepted by the Voivodship Monument Protection Officer has not been defined in any way,

w analizie treści pojęcia programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem.

W piśmiennictwie konserwatorskim pojęcie programu zagospodarowania zabytku lub programu użytkowego (funkcjonalnego) wiąże się z zagadnieniem funkcji zabytku. Jak wskazuje Robert Barełkowski, „o ile funkcja jest terminem ogólnym, determinującym przeznaczenie obiektu (lub miejsca), odwołującym się mocno do kwestii znaczeniowych, a przez to wyznaczających cel istnienia lub użytkowania danej przestrzeni, to program jest terminem odzwierciedlającym nie cel, lecz sposób realizacji celu. Program jest pochodną, wyrazem interpretacji funkcji, funkcja natomiast jest doprecyzowaniem użyteczności, w której cecha generyczna – użyteczność – jest indywidualizowana”⁶³. Z punktu widzenia zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe opracowanie nowego programu użytkowego ma kluczowe znaczenie nie tylko dla dalszego korzystania z obiektu, lecz także dla zachowania posiadanych przezeń wartości zabytkowych. Adaptacja zabytku do współczesnych potrzeb wiąże się z ingerencją w zastany układ funkcjonalno-przestrzenny, a w konsekwencji również w formę architektoniczną, z którą jest on integralnie związany. Gdy ingerencji takiej nie można uniknąć, istotne jest zapewnienie, by była ona jak najmniej szkodliwa, tj. by nowa funkcja była „wpisana”, a nie „wcięta” w zabytkową przestrzeń i nie niszczyła jej głównych, charakterystycznych cech⁶⁴. Temu zaś służyć mają właśnie stosowne działania na etapie przedprojektowym polegające na rozpoznaniu i określeniu wartości układu przestrzennego zabytku. Na podstawie przeprowadzonej waloryzacji należy następnie „opracować wytyczne konserwatorskie, w których zostaną wytypowane elementy funkcjonalno-przestrzenne, mające pozostać nienaruszone (bez utraty wartości dokumentalnej), oraz wskazane zostaną elementy, w których dopuszcza się mniejszą lub większą ingerencję”⁶⁵.

Odnosząc powyższe do regulacji art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z., wydaje się, że pomimo nałożenia na właściciela (posiadacza) szeregu obowiązków związanych z koniecznością wykonania stosownych opracowań konserwatorskich, nie dają one gwarancji należytego rozpoznania zabytku, jego prawidłowego wartościowania, a w konsekwencji doboru dlań właściwej z konserwatorskiego punktu widzenia funkcji. Głównym powodem tego jest, wspomniany już, brak

so it does not help in analysing the content of the notion of a programme for the development of an immovable monument with its surroundings.

In conservation literature, the concept of a monument development programme or utility (functional) programme is related to the issue of the function of the monument. As Robert Barełkowski points out, “while function is a general term, determining the purpose of an object (or place), referring strongly to questions of meaning, and thus determining the purpose of the existence or use of a given space, programme is a term reflecting not the purpose, but the way in which the purpose is achieved. The programme is a derivative, an expression of interpretation of the function, whereas the function is a clarification of usefulness in which the generic feature – usefulness – is individualised.”⁶³ From the point of view of the development of an immovable monument for utility purposes, the development of a new utility programme is crucial not only for the further use of the building, but also for the preservation of its historical values. Adaptation of the monument to contemporary needs involves interference with the existing functional and spatial layout, and consequently also in the architectural form with which it is integrally connected. When such interference cannot be avoided, it is important to ensure that it is as least harmful as possible, i.e. that the new function is “inscribed” rather than “cut into” the historic space and does not destroy its main characteristic features.⁶⁴ This is to be achieved by appropriate actions at the pre-project stage consisting in recognition and determination of the value of the spatial layout of the monument. On the basis of the valorisation performed, it is necessary to “develop conservation guidelines in which functional and spatial elements are selected to remain intact (without losing documentary value) and identify elements in which minor or major interference is permissible.”⁶⁵

Referring to the above provisions of Article 25 sec. 1 of the APGM, it seems that despite the imposition on the owner (holder) of a number of obligations related to the need to perform relevant conservation studies, they do not guarantee proper identification of the monument, its proper valuation and, consequently, the selection of its proper function from the conservation point of view. The main reason for this

szczegółowych wskazań co do formy, metodologii i wymaganej zawartości dokumentacji konserwatorskiej, programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem. To zaś sprawia, że powstające opracowania mogą być bardzo zróżnicowane pod względem merytorycznym, przy czym brak jest podstaw formalnych do tego, by kwestionować te z nich, które ze względu na swą powierzchowność i ogólnikowość lub merytoryczne braki nie spełniają oczekiwań organu ochrony zabytków. Nieokreślenie standardów dla ww. dokumentacji konserwatorskiej powoduje, że zarówno dla właściciela (posiadacza) zabytku, jak i WKZ brak jest pewnego wzorca działania, punktu odniesienia, na podstawie którego można by ocenić, czy jest ona opracowana rzetelnie i w sposób kompletny. W sytuacji tej chcąc nie chcąc główną rolę muszą odgrywać czynniki subiektywne związane z indywidualnym podejściem pracownika urzędu konserwatorskiego, który dokonuje weryfikacji, bazując na własnej wiedzy i doświadczeniu. Jednakże, jak zauważa B. Szmygin, „obserwacja praktyki pokazuje wręcz, że często jest powierzchowna lub niekompletna. Wynika to z braku metodologii i sformalizowanej procedury, która pozwalałaby na taką analizę. Między innymi dlatego właśnie nie istnieje krytyka konserwatorska, która oceniałaby dokonywane adaptacje (czy inne prace przy zabytkach). Dlatego tak ważne jest doskonalenie metodologii i procedur postępowania z przekształcanym (adaptowanym) zabytkiem”⁶⁶.

Na jakość dokumentacji niewątpliwie wpływ mają kwalifikacje i doświadczenie osób, które ją opracowują. *De lege lata*, w odróżnieniu od kwestii kierowania prowadzonymi przy zabytku wpisanim do rejestru pracami, robotami lub badaniami, do opracowania dokumentacji konserwatorskiej, programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem nie jest wymagane posiadanie określonych kwalifikacji lub doświadczenia. Stąd teoretycznie autorem tych opracowań może być dowolny podmiot, niezależnie od tego, czy posiada doświadczenie i wiedzę w dziedzinie ochrony zabytków. Brak wymogów w tym zakresie naturalnie zwiększa ryzyko tego, że omawiana dokumentacja wykonana będzie w sposób nienależyty, prowadząc do dodatkowych komplikacji na etapie jej akceptowania przez organ ochrony zabytków.

is, the already mentioned, lack of detailed indications as to the form, methodology and required content of conservation documentation, conservation works programme and development programme of the monument along with its surroundings. As a result, the studies may be very diverse in terms of their content, but there are no formal grounds for questioning those that, due to their superficiality and generality or substantive deficiencies, do not meet the expectations of monument protection authorities. Failure to define standards for the aforementioned conservation documentation results in a lack of a certain pattern of operation, a reference point, on the basis of which it could be assessed whether it has been developed reliably and in a complete manner, both for the owner (holder) of the monument and the Voivodship Monument Protection Officer. In this situation, subjective factors related to the individual approach of the monument protection officer, who performs the verification on the basis of his/her own knowledge and experience, have to play a major role. However, as B. Szmygin points out, “observation proves that it is often superficial or incomplete. This is due to a lack of methodology and a formalised procedure that would allow such an analysis. Among other reasons, this is why there is no conservation critique to evaluate the adaptations (or other work on historic buildings) that are being done. This is why it is so important to improve the methodology and procedures for dealing with the transformed (adapted) monument.”⁶⁶

The quality of the documentation is undoubtedly affected by the qualifications and experience of the persons who produce it. *De lege lata*, as opposed to the issue of managing the works or research carried out at the monument entered in the register, it is not required to have specific qualifications or experience to develop the conservation documentation, conservation works programme and the programme of developing the monument and its surroundings. Therefore, theoretically, any entity may be the author of these studies, regardless of whether it has experience and knowledge in the field of monument protection. The lack of requirements in this regard naturally increases the risk that the documentation in question will be performed improperly, leading to additional complications at the stage of its acceptance by the monument protection authority.

Forma uzgodnienia programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem

Wymóg posiadania przez właściciela lub posiadacza zabytku uzgodnionego z WKZ programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem każe zwrócić uwagę na formę i charakter prawny dokonywanego uzgodnienia. W samej treści art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. nie wskazano bowiem formy, w jakiej powinno ono nastąpić.

W pierwszej kolejności należy jednak zastanowić się nad charakterem całego art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. w kontekście form działania administracji publicznej. W orzecznictwie i doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na funkcjonowanie domniemania rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej⁶⁷. Powyższe jest konsekwencją wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego „prawa do procesu administracyjnego”, zgodnie z którym obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury. Przyjmuje się, że kryterium kwalifikującym akt organu administracji publicznej do kategorii decyzji administracyjnej jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach indywidualnych adresatów, niepodporządkowanych podmiotowi wydającemu takie rozstrzygnięcie. Jednocześnie w przepisach prawa materialnego decyzyjna forma załatwiania danej sprawy może być przewidziana nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także pośrednio poprzez użycie w redakcji przepisu czasownika wskazującego na kompetencję organu do rozstrzygnięcia sprawy (np. zezwala, przydziela, stwierdza, nakazuje, określa, przyznaje, odmawia itp.).

W treści omawianego przepisu użyto sformułowania, iż „zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza” określonej dokumentacji konserwatorskiej oraz uzgodnionego z WKZ programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym i programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem. Sposób redakcji przepisu nie wskazuje na to, że w tym przypadku mamy w ogóle do czynienia ze

Form of agreeing the conservation works programme and the programme for the development of the monument along with its surroundings

The requirement for the owner or holder of a monument to have a programme of conservation works and a programme for the development of an immovable monument along with its surroundings, agreed with the Voivodship Monument Protection Officer draws attention to the form and legal nature of the arrangement being made. The wording of Article 25 (1) of the APGM itself does not indicate the form in which it should take place.

However, first of all, we need to consider the nature of the entire Article 25 (1) of the APGM in the context of forms of operation of public administration. Case-law and the doctrine of administrative law indicate the functioning of the presumption of resolving a case in the form of an administrative decision.⁶⁷ This is the consequence of the constitutional principle of a democratic state governed by the rule of law of the “right to an administrative process,” according to which a citizen has the right to have his or her claims and applications based on substantive law examined under legal procedure. It is assumed that the criterion qualifying acts of a public administration body to the category of an administrative decision is an imperative and unilateral decision on the rights and obligations of individual addressees, not subordinated to the entity issuing such a decision. At the same time, in the provisions of substantive law the decisional form of settling a case can be provided not only directly, but also indirectly through the use in the drafting of the provision of a verb indicating the authority’s competence to resolve the case (e.g. permits, assigns, states, orders, determines, grants, refuses, etc.).

The wording of the provision in question is as follows: “the development for utility purposes of an immovable monument entered in the register requires its owner or holder to possess” specific conservation documentation and a conservation works programme for an immovable monument and a development programme of an immovable monument along with its surroundings, agreed with the Voivodship Monument Protection Officer. The way in

sprawą indywidualną rozstrzyganą w jakiegokolwiek formie, w tym szczególnie w drodze decyzji administracyjnej. WKZ nie został tu bowiem upoważniony do rozstrzygnięcia o dopuszczalności bądź nie „zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru”, co potwierdza brak użycia czasownikowego znamienia wskazującego na kompetencję organu do rozstrzygnięcia sprawy (w odróżnieniu od redakcji art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., gdzie stwierdzono wprost, że pozwolenia WKZ wymagają wskazane w tym przepisie prace, roboty i inne działania przy zabytku). W omawianym przepisie chodzi bowiem jedynie o pozyskanie istotnych informacji na temat zabytku i uzyskanie akceptacji, z konserwatorskiego punktu widzenia, dla ogólnych zamierzeń i koncepcji właściciela lub posiadacza zabytku dotyczących sposobu zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe. Działania te mają charakter wstępny i w założeniu poprzedzać mają proces uzyskiwania pozwolenia z art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. na prowadzenie określonych prac, robót lub innych działań przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru, które to postępowanie podlega już przepisom Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁸ i kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Tym samym art. 25 u.o.z.o.z. nie rozstrzyga w zakresie praw i obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku, a w szczególności nie stanowi jakiegokolwiek podstawy prawnej do prowadzenia działań służących zagospodarowaniu zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru na cele użytkowe. W konsekwencji przyjęcia, że w omawianym przypadku nie mamy do czynienia ze sprawą indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianą milcząco, nie stosuje się tu przepisów k.p.a. (art. 1 pkt 1 k.p.a. *a contrario*).

Powyższe ustalenia rzutują również na ocenę charakteru prawnego uzgodnienia programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem. Użycie imiesłowu „uzgodniony” wskazuje na to, że ww. opracowania powinny zostać przedłożone WKZ i uzyskać jego akceptację⁶⁹. Oczywiście w obliczu braku dookreślenia ich formy, zawartości i metodologii opracowania WKZ nie ma podstaw do tego, by uzależniać ich akceptację od spełnienia przez nie nieokreślonych przepisami prawa wymogów. W związku z tym weryfikacja

which the provision is drafted does not indicate that in this case we are dealing with an individual case decided in any form, including, in particular, by way of an administrative decision. The Voivodship Monument Protection Officer has not been authorised to decide about “the development for utility purposes of an immovable monument entered in the register,” which is confirmed by the lack of use of the verb indicating the authority’s competence to decide the matter (in contrast to the wording of Article 36 (1) of the APGM, where it is explicitly stated that the permission of the Voivodship Monument Protection Officer is required for the works and other actions on the monument indicated in the provision). This provision in question only concerns obtaining relevant information about the monument and approval, from a conservation point of view, for the general intentions and concepts of the owner or holder of the monument concerning the method of development of the immovable monument for utility purposes. These activities are preliminary in nature and are assumed to precede the process of obtaining a permit under Article 36 (1) of the APGM to carry out specific works or other activities at an immovable monument entered in the register, which is already subject to the provisions of the Act of 14 June 1960 – the Code of Administrative Procedure⁶⁸ and ends with the issuance of an administrative decision. Therefore, Article 25 of the APGM does not resolve the rights and obligations of the owner or holder of the monument, and in particular it does not constitute any legal basis for conducting activities aimed at the development of an immovable monument entered in the register for utility purposes. As a consequence of accepting the fact that in the discussed case we are not dealing with an individual case which is resolved by way of an administrative decision or which is settled tacitly, the provisions of the Code of Administrative Procedure do not apply here (Article 1 (1) of the Code of Administrative Procedure *a contrario*).

These findings also affect the assessment of the legal nature of the agreement of the conservation works programme and the development programme of the monument along with its surroundings. The use of the term “agreed” indicates that the aforementioned studies should be submitted to and approved by the Voivodship Monument Protection Officer.⁶⁹

tych programów następować powinna jedynie pod kątem realizacji ogólnych zasad związanych z ochroną zabytków, w szczególności oceny programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem przez pryzmat umożliwienia trwałego zachowania zabytku, zapobieżenia ewentualnym zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku oraz udaremnienia jego zniszczenia lub niewłaściwego korzystania. Uznając, że uzgodnienie przez WKZ ww. programów nie stanowi rozstrzygnięcia w zakresie praw i obowiązków właściciela (posiadacza) zabytku, nie można jednak równocześnie stwierdzić, iż nie ma ono żadnej doniosłości prawnej. Choć z treści art. 25 u.o.z.o.z. nie wynika wprost, jakie *ratio legis* leżało u podstaw wprowadzenia wymogu uzgodnienia przedmiotowych programów, to wydaje się, że można przypisać mu charakter przyrzeczenia administracyjnego, a to ze względu na podobieństwo do konstrukcji zaleceń konserwatorskich z art. 27 u.o.z.o.z. W obu przypadkach mamy bowiem do czynienia z wypowiedzeniem się przez WKZ co do pewnych ogólnych zamierzeń i wstępnych koncepcji dotyczących sposobu zagospodarowania zabytku i zakresu dopuszczalnych z konserwatorskiego punktu widzenia zmian, które mogą być wprowadzone w zabytku. Stąd uzgodnienie ww. programów, podobnie jak wydanie zaleceń konserwatorskich, wiąże się z „samoowiązaniem się” administracji konserwatorskiej na przyszłość⁷⁰, tj. co do zasady fakt uzgodnienia przez WKZ programów z art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. dla danego zabytku nieruchomego planowanego do zagospodarowania na cele użytkowe powinien skutkować akceptacją dla określonych w tych programach działań na etapie udzielania pozwolenia konserwatorskiego z art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Niemniej jednak, jak trafnie zauważa K. Zalasieńska, „zalecenia konserwatorskie, które możliwe są do zakwalifikowania do kategorii przyrzeczenia administracyjnego nie mają mocy bezwzględnie obowiązującej. W szczególności, jeżeli wydane zalecenia godzą w stan zachowania i wartość zabytku, a także gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć na etapie wydawania zaleceń, organ nie jest nimi związany i może na etapie wydawania pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1, odstąpić od wcześniej wyrażonego stanowiska⁷¹”. Stanowisko to należałoby *per analogiam*

In the absence of a specification of their form, content and methodology of preparation, the Voivodship Monument Protection Officer has no basis for making their acceptance conditional on their fulfilment of requirements not specified by law. Therefore, the verification of these programmes should take place only in terms of the implementation of general principles related to the protection of monuments, in particular the evaluation of the conservation works programme and the development programme of the monument along with its surroundings from the perspective of enabling the permanent preservation of the monument, preventing possible threats that could cause damage to the value of the monument and preventing its destruction or misuse. While recognising that the approval of the above-mentioned programmes by the Voivodship Monument Protection Officer does not constitute a decision regarding the rights and obligations of the owner (holder) of the monument, it cannot be said that it has no legal significance. Although the wording of Article 25 of the APGM does not directly indicate what *ratio legis* formed the basis for the introduction of the requirement to agree on the programmes in question, it seems that it is attributable to the nature of the administrative promise, due to the similarity to the structure of conservation recommendations under Article 27 of the APGM. In both cases, we are dealing with a statement of the Voivodship Monument Protection Officer on certain general intentions and preliminary concepts concerning the method of development of the monument and the scope of changes, acceptable from the conservation point of view, which may be introduced in the monument. Therefore, agreeing on the aforementioned programmes, as well as issuing conservation recommendations, is connected with the “self-binding” of the conservation administration for the future,⁷⁰ i.e. as a rule, the fact that the Voivodship Monument Protection Officer has agreed on the programmes under Article 25 (1) (2) and 25 (1) (3) of the APGM for a given historical monument which is to be developed for utility purposes should result in the acceptance of the actions specified in these programmes at the stage of granting the conservation permit under Article 36 (1) of the APGM. However, as K. Zalasieńska rightly points out, “conservation recommendations which are classifiable under the category of an administrative

odnieć do uzgodnienia programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem.

Odnosnie do formy dokonywania przez WKZ ww. uzgodnienia, to mając powyższe na względzie, należy przyjąć, że nie ma ono postaci postanowienia. Forma taka byłaby wymagana wówczas, gdyby do omawianego przepisu miały zastosowanie przepisy k.p.a. (*vide* art. 123 § 1 i 2 k.p.a.). Jednakże skoro przepisów tych nie stosuje się, wydaje się, że przedmiotowe uzgodnienie powinno być dokonane z zachowaniem zwykłej formy pisemnej, podobnie jak ma to miejsce przy wydawaniu zaleceń konserwatorskich. Brak zastosowania przepisów k.p.a. skutkuje również brakiem możliwości zaskarżenia stanowiska WKZ w administracyjnym toku instancji.

Odnosząc się do momentu, w którym omawiane uzgodnienie powinno być dokonane, w komentarzu do u.o.z.o.z. pod redakcją Maksymiliana Cherki wskazano, że „należy się tutaj opowiedzieć za rozwiązaniem stosowanym powszechnie w praktyce administracyjnej, a sprowadzającym się do tego, że uzgodnienie wskazanych wyżej programów następuje przy wydawaniu zaleceń konserwatorskich w trybie art. 27 u.o.z., poprzez uzgodnienie konserwatorskie dokonywane w procedurze współdziałania w toku wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz wraz z uzyskaniem stosownego pozwolenia w trybie art. 36 u.o.z. Za rozwiązaniem tym przemawiają również względy celowościowe oraz zasada proporcjonalności”⁷². Powyższe stanowisko nie znajduje jednak usprawiedliwionych podstaw, jako że uzgodnienie programów wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. jest działaniem autonomicznym w stosunku do ww. trybów. W szczególności trudno mówić o dokonywaniu uzgodnienia w ramach wydawania zaleceń konserwatorskich w sytuacji, gdy wystąpienie o nie stanowi uprawnienie, a nie obowiązek właściciela lub posiadacza zabytku, a przy realizacji tego uprawnienia nie ma konieczności przedkładania WKZ jakiegokolwiek dokumentacji czy programów wskazanych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. Podobnie nie sposób wyobrazić sobie dokonywania takiego uzgodnienia w ramach postępowania uzgodnieniowego projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, skoro mamy tu do czynienia z postępowaniem odrębnym, w którym WKZ jest wyłącznie

promise are not mandatory. In particular, if the recommendations issued are detrimental to the state of preservation and value of the monument, as well as if there has been a change in the facts which could not have been foreseen at the stage of issuing the recommendations, the authority is not bound by them and may, at the stage of issuing the permit referred to in Article 36 sec. 1, deviate from the previously expressed position.”⁷¹ This position should be applied, by analogy, to the agreement of the conservation works programme and the programme for the development of the monument along with its surroundings.

As far as the form of the above-mentioned approval of the Voivodship Monument Protection Officer is concerned, it should be assumed that it does not have the form of a decision. Such a form would be required if the provisions of the Code of Administrative Procedure applied to the provision in question (see Article 123 § 1 and 2 of the Code of Administrative Procedure). However, as these provisions do not apply, it seems that this arrangement should be made in a simple written form, as is the case when issuing conservation recommendations. Failure to apply the provisions of the Code of Administrative Procedure also results in the inability to appeal against the position of the Voivodship Monument Protection Officer in administrative course.

As regards the moment when the arrangement in question should be made, the commentary to the APGM by Maksymilian Cherka states that “a solution commonly used in administrative practice should be favoured in this case, which is that the agreement of the programmes indicated above takes place when issuing conservation recommendations under Article 27 of the APGM, through conservation agreement made in the procedure of cooperation in the course of issuing a decision on the conditions of development and together with obtaining the appropriate permission under Article 36 of the APGM. This solution is also supported by considerations of the purpose and the principle of proportionality.”⁷² However, this position has no justifiable basis, as the agreement of programmes indicated in Article 25 (1) (2) and 25 (1) (3) of the APGM is an autonomous action in relation to the above-mentioned procedures. In particular, it is difficult to talk about the agreement as part of issuing conservation

organem współdziałającym, będąc do tego związanym krótkim, dwutygodniowym terminem na zajęcie stanowiska, pod rygorem zaistnienia tzw. fikcji pozytywnego uzgodnienia.

Ratio legis przepisu art. 25 u.o.z.o.z.

Analizując przepisy prawa dotyczące zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe, zauważyć można ewolucję podstaw aksjologicznych, które urzeczywistniać miała przyjęta regulacja. W preambule uchwały RM z 1960 r. jako główny i jedyny cel wskazano „najpełniejsze wykorzystanie obiektów zabytkowych dla celów użytkowych”. Owe bardzo pragmatyczne podejście zostało zmodyfikowane na gruncie uchwały RM z 1978 r., gdzie w preambule, obok zapewnienia warunków dla pełniejszego wykorzystania zabytków nieruchomych i ich zachowania dla przyszłych pokoleń, zwrócono również uwagę na kwestie *stricte* konserwatorskie, tj. zapewnienie warunków do możliwie najskuteczniejszej ochrony i konserwacji zabytków nieruchomych. Obecnie określenie, jakie jest *ratio legis* przepisu art. 25 u.o.z.o.z., nie jest już tak prostym zadaniem, a to ze względu na brak preambuły, która wskazywałaby wprost na intencje ustawodawcy. Wydaje się, że nie jest nim już „najpełniejsze wykorzystanie obiektów zabytkowych dla celów użytkowych”, bowiem nie chodzi tu wyłącznie o sam fakt zagospodarowania zabytku jako taki. Można też zaryzykować stwierdzenie, że charakterystycznym celem omawianego przepisu nie jest także zachowanie zabytku w jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń, albowiem ten w świetle art. 4 i 5 u.o.z.o.z. odnosi się do wszystkich zabytków, a nie tylko do zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru, które mają być zagospodarowane na cele użytkowe.

Dokonana na gruncie rozporządzenia MKiDN z 2000 r. zasadnicza zmiana regulacji (następnie przeniesiona do u.o.z.o.z.), sprowadzająca się do nałożenia na właściciela (posiadacza) zabytku wpisanego do rejestru i planującego jego zagospodarowanie na cele użytkowe dodatkowych obowiązków ponad te wynikające wprost z art. 5 u.o.z.o.z., pozwala przyjąć, że intencją ustawodawcy było uczynienie z adaptacji zabytku do nowej funkcji kwalifikowanej formy

recommendations in a situation where applying for such recommendations is a right, not an obligation of the owner or holder of the monument, and when exercising this right there is no need to submit any documentation or programmes indicated in Article 25 (1) of the APMG. Similarly, it is impossible to imagine making such an arrangement as part of the procedure to agree on a draft decision on the conditions of development, since what we are dealing with here is a separate procedure in which the Voivodship Monument Protection Officer is only a co-operating body, bound by a short, two-week deadline for taking a position, under the pain of the so-called fiction of positive arrangement.

Ratio legis of the provision of Article 25 of the APMG

When analysing the provisions of law concerning the development of an immovable monument for utility purposes, one can see the evolution of the axiological basis that the adopted regulation was supposed to realise. In the preamble to the resolution of the Council of Ministers of 1960, the main and sole objective was “the fullest use of historic buildings for utility purposes.” This very pragmatic approach was modified in the grounds of the Resolution of the Council of Ministers of 1978, where in the preamble, in addition to ensuring conditions for a fuller use of historical buildings and their preservation for future generations, attention was paid to strictly conservation issues, i.e. ensuring conditions for the most effective protection and conservation of historical buildings. At present, determining the *ratio legis* of the provision of Article 25 of the APMG is no longer a simple task, and this is due to the lack of a preamble which would clearly indicate the legislator’s intentions. It seems that the intention is no longer “the fullest use of historic buildings for utility purposes,” as it is not only about the development of the monument per se. It is possible to risk saying that the characteristic purpose of the provision under consideration is not to preserve the monument in the best condition for future generations, because this, in the light of Articles 4 and 5 of APMG applies to all monuments, not only immovable monuments entered in the register, which are to be developed for utility purposes.

działania przy zabytku. „Zwykły” dysponent zabytku nieruchomego w ramach spoczywającego na nim obowiązku opieki nie jest bowiem zobowiązany do opracowania dokumentacji konserwatorskiej, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., a następnie do posiadania uzgodnionego z WKZ programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem. Nałożenie na właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, planującego jego zagospodarowanie na cele użytkowe, powyższych wymogów świadczy o wadze, jaką przypisano funkcji zabytku jako elementowi determinującemu możliwość dalszego trwania zabytku oraz zachowania posiadanych przezeń wartości. Dobór nowej funkcji dla zabytku ma zasadniczy wpływ na jego dalsze losy, skoro może ona zapewnić przetrwanie zabytku, ale może też nieodwracalnie pomniejszyć lub całkowicie pozbawić obiekt wartości zabytkowych (szczególnie atrybutów autentyczności i integralności)⁷³. Jak zauważa J. Tajchman, „nie każdy zabytek nadaje się na dowolną funkcję, lecz tylko na taką, która nie zniszczy istotnych cech jego historycznego układu funkcjonalno-przestrzennego oraz jego formy architektonicznej”⁷⁴, przez co rolę art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. jest wyeliminowanie już na wczesnym, przedprojektowym etapie tych z planowanych funkcji zabytku, które z założenia nie mogą zostać uwzględnione⁷⁵. To zaś ma służyć zaoszczędzeniu przez inwestora czasu i kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej (w szczególności projektu budowlanego) dla zamierzenia, które i tak nie uzyskałoby pozwolenia konserwatorskiego.

Co więcej, w ramach procesu zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru przewidziano konieczność pełniejszego niż w standardowym przypadku rozpoznania zabytku pod względem historycznym i technicznym, czemu ma służyć wymóg posiadania przez właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego dokumentacji konserwatorskiej, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. Jest to związane z wagą problematyki adaptacji zabytku do współczesnych funkcji, wymagającej integracji zabiegów modernizacyjnych i konserwatorskich, a także szczegółowej analizy identyfikującej wartości zabytkowe (w tym wartości historycznej funkcji obiektu) w celu wyznaczenia dopuszczalnych granic i metod ingerencji⁷⁶.

The fundamental change in the Regulation made by the Ministry of Culture and National Heritage in 2000 (later moved to the APGM), which consists in imposing on the owner (holder) of the monument entered in the register and planning its development for utility purposes additional obligations over and above those arising directly from the provisions of Article 5 of the APGM, allows us to assume that the legislator’s intention was to make the adaptation of the monument to a new function a qualified form of activity at the monument. A “regular” holder of an immovable monument, as part of his/her obligation to take care of the monument, is not obliged to prepare conservation documentation referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM, or to have a programme of conservation works and development of the monument along with its surroundings agreed with the Voivodship Monument Protection Officer. Imposing the above requirements on the owner (holder) of an immovable monument entered in the register, who is planning to develop it for utility purposes, proves the importance of the function of the monument as an element determining the possibility of duration of the monument and the preservation of its values. The selection of a new function for a monument has a fundamental impact on its future, as it can ensure the survival of the monument, but it may also irreversibly reduce or completely deprive the object of historical values (especially the attributes of authenticity and integrity).⁷³ As J. Tajchman points out, “not every monument is suitable for any function, but only for one that does not destroy the essential features of its historical functional and spatial layout and its architectural form,”⁷⁴ which means that the role of Article 25 (1) of the APGM is to eliminate at an early, pre-design stage those of the planned functions of the monument which by definition cannot be taken into account.⁷⁵ The aim is to save the investor’s time and costs related to the development of design documentation (in particular the construction design) for a project that would not be granted a conservation permit anyway.

Moreover, as part of the process of developing an immovable monument entered in the register for utility purposes, it is necessary to identify the monument more fully in terms of its historical and technical aspects, which is to be facilitated by the

Wszechstronne rozpoznanie obiektu i jego wartości już na etapie przedprojektowym poprzez realizację określonych badań, inwentaryzacji czy ekspertyz dotyczących stanu zachowania w założeniu ma dać pełen obraz stanu faktycznego i uwarunkowań konserwatorskich potrzebnych do właściwego opracowania wniosków i wytycznych konserwatorsko-architektonicznych, które stanowią podstawę do dalszego projektowania. Powyższe co do zasady odzwierciedla wyrażane w środowisku konserwatorskim przeświadczenie o konieczności poprzedzenia jakichkolwiek prac projektowych i realizacyjnych przy zabytku jego pełnym zbadaniem i udokumentowaniem⁷⁷. Jak zauważa Małgorzata Korpała, „przeprowadzenie analiz zabytku przed podjęciem ingerencyjnych prac daje gwarancję przygotowania prawidłowego projektu, który będzie chronił historyczne elementy budynku. Dzieje tak się o ile wyniki studiów i analiz konserwatorskich zostaną wykorzystane w przygotowaniu projektu konserwatorskiego”⁷⁸. Ustawodawca nie poprzestał jednak na samym opracowaniu dokumentacji konserwatorskiej, dokładając do tego wymóg wykonania i uzgodnienia z WKZ programów: prac konserwatorskich oraz zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem. Opracowanie i uzgodnienie ww. programów w trybie art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. pozwala właścicielowi (posiadaczowi) zabytku mieć uzasadnione przypuszczenie co do tego, że planowane działania przy zabytku spotkają się z akceptacją WKZ na etapie uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego. Ponadto zmniejszają one ryzyko wystąpienia na etapie realizacji działań objętych pozwoleniem nowych faktów i okoliczności, mogących doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku, wymagających wznowienia postanowienia, a następnie zmiany lub cofnięcia udzielonego już pozwolenia na zasadach określonych w art. 47 u.o.z.o.z. Powyższe jednak trudno uznać za dostateczne uzasadnienie dla konieczności dwukrotnego opracowywania i dwukrotnego uzyskiwania akceptacji WKZ dla programu prac konserwatorskich w ramach jednego procesu inwestycyjnego, tj. najpierw na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., a potem ponownie na etapie uzyskiwania pozwolenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru (*vide* § 3 ust. 3 rozporządzenia

requirement for the owner (holder) of the monument to possess the conservation documentation referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM. This is related to the significance of adapting the monument to contemporary functions, which requires the integration of modernisation and conservation efforts, as well as a detailed analysis identifying historical values (including the value of the historical function of the building) in order to determine permissible limits and methods of interference.⁷⁶ A comprehensive recognition of the object and its value already at the pre-design stage through specific studies, inventories, or expert assessments of the state of preservation is intended to provide a full picture of the actual state and preservation conditions needed for the proper development of conclusions and conservation-architectural guidelines, which are to provide the basis for further design. The above reflects the conviction expressed in the conservation community about the necessity to precede any design and implementation works on the monument with a full examination and documentation.⁷⁷ As Małgorzata Korpała points out, “conducting analyses of a monument before undertaking interfering works guarantees the preparation of a proper design which will protect the historical elements of the building. This is the case if the results of conservation studies and analyses are used in the preparation of the conservation project.”⁷⁸ However, the legislator did not stop at the mere preparation of the conservation documentation, adding to it the requirement to carry out and agree with the Voivodship Monument Protection Officer the following programmes: on conservation works and the development of the monument and its surroundings. Drawing up and agreeing on the aforementioned programmes pursuant to Article 25 (1) (2) and Article 25 (1) (3) of the APGM allows the owner (holder) of the monument to reasonably assume that the planned activities at the monument will be approved by the Voivodship Monuments Protection Officer at the stage of obtaining the conservation permit. In addition, they reduce the risk of the emergence of new facts and circumstances at the stage of implementing the activities covered by the permit, which may lead to damage or destruction of the monument, requiring renewal of the decision, and then change or withdrawal of the already granted permit under the terms

MKiDN z 2018 r.). Intencje ustawodawcy w tym zakresie wydają się być niejasne, szczególnie że rozwiązanie to niewątpliwie wiąże się z nakładaniem dodatkowych obowiązków na obie strony procesu inwestycyjnego i wydłużeniem postępowania konserwatorskiego.

Ocena regulacji i postulaty *de lege ferenda*

Niedostateczne *ratio legis* dla wymogu posiadania przez właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru i planującego jego zagospodarowanie na cele użytkowe uzgodnionego przez WKZ programu prac konserwatorskich już na etapie przed wystąpieniem z wnioskiem o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego to – wraz z przedstawionym wcześniej problemem braku szczegółowych wskazań co do formy, metodologii i wymaganej zawartości dokumentacji konserwatorskiej, programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem – jedne z istotniejszych słabości omawianej regulacji. Nie są one jednak jedyne.

Nawet bez głębszej analizy treści art. 25 u.o.z.o.z. zwraca uwagę to, że nałożone tym przepisem obowiązki nie zostały zabezpieczone jakąkolwiek sankcją na wypadek ich niedopełnienia. Tworzy to pewien dysonans, skoro ustawodawca w zamierzeniu pragnie traktować w sposób szczególny problematykę adaptacji zabytków nieruchomych do nowych funkcji i w tym celu nakłada na ich właścicieli (posiadaczy) szereg dodatkowych wymogów, ale równocześnie – świadomie bądź nie – rezygnuje z wprowadzenia podstawowych środków służących zapewnieniu ich realizacji. Powyższe może dziwić, szczególnie że inne obowiązki związane ze sprawowaniem opieki nad zabytkiem wskazane w art. 5 i art. 28 u.o.z.o.z. zabezpieczone są odpowiednio sankcją karną (art. 110 u.o.z.o.z.) i administracyjną karą pieniężną (art. 107a u.o.z.o.z.). Brak powiązania określonego przepisem prawa obowiązku z sankcją w naturalny sposób nie sprzyja jego realizacji, a w konsekwencji ma zasadnicze znaczenie dla efektywności przyjętej regulacji. Brak sankcji wiąże się nadto z niewskazaniem momentu, w którym aktualizuje się obowiązek posiadania przez właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego dokumentacji konserwatorskiej oraz

of Article 47 of the APGM. However, it is difficult to consider the above as sufficient justification for the need to prepare and obtain the approval of the Voivodship Monument Protection Officer for the conservation works programme twice as part of a single investment process, i.e. first on the basis of Article 25 (1) (2) of the APGM, and then again at the stage of obtaining the permit under Article 36 (1) (1) of the APGM, for conducting conservation works on an immovable monument entered into the register (see § 3 (3) of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018). The legislator's intentions in this regard seem to be unclear, especially as this solution involves imposing additional obligations on both sides of the investment process and extending the conservation proceedings.

Assessment of the regulations and *de lege ferenda* postulates

Insufficient *ratio legis* for the requirement that the owner (holder) of an immovable monument entered in the register and planning its development for utility purposes, has a conservation works programme approved by the Voivodship Monument Protection Officer already at the stage prior to the application for a permit is – along with the previously presented problem of the lack of detailed indications as to the form, methodology and required content of conservation documentation, conservation works program and the programme of development of the monument and its surroundings – one of the major weaknesses of the regulation. However, they are not the only ones.

Even without an in-depth analysis of the content of Article 25 of the APGM, it should be noted that the obligations imposed by this provision are not protected by any sanction in the event of non-compliance. This creates a certain dissonance, since the legislator intends to deal specifically with the problem of adapting immovable monuments to new functions and for this purpose imposes a number of additional requirements on their owners (holders), but at the same time – consciously or not – resigns from introducing basic measures to ensure their implementation. This may be surprising, as other obligations related to the guardianship of monuments

uzgodnionych z WKZ programów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. Co prawda czytelnia wydaje się być intencja ustawodawcy, że powinny one być sporządzone na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, jednakże nie została ona wyrażona wprost, co daje potencjalną możliwość odsuwania w czasie (a nawet w nieskończoność) realizacji wskazanego obowiązku. Te dwa czynniki w efekcie pozwalają inwestorowi ominąć wskazany w art. 25 u.o.z.o.z. etap i przejść od razu do etapu składania wniosku o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego z art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., ewentualnie poprzedzonego wystąpieniem o wydanie przez WKZ zaleceń konserwatorskich. Na negatywne konsekwencje takiego obrotu sprawy zwraca uwagę B. Szmygin, wskazując, że „sprawowanie nadzoru konserwatorskiego nad adaptowanym zabytkiem powinno być wieloetapowym procesem. Jednak w praktyce proces ten jest zdeterminowany przez jeden etap – opracowania i uzgodnienia projektu adaptacji. Początkiem adaptacji jest zamysł inwestora lub projektanta, którzy formułują program funkcjonalny i nadają mu formę koncepcji czy projektu. [...] Ocena adaptacji na tym etapie jest jednak trudna i obciążona istotnymi wadami. Przede wszystkim koncepcja adaptacji jest określona przez przyjęty przez inwestora program użytkowy. Oznacza to, że wartości zabytkowe obiektu nie były punktem wyjścia w tworzonym projekcie, ich ochrona nie jest więc priorytetem. Oczywiście proces uzgodnień (opiniowania) projektu pozwala na wprowadzenie korekt, ale w wielu przypadkach nie mogą one dać satysfakcjonującego wyniku (z konserwatorskiego punktu widzenia), gdyż zakres koniecznych przekształceń jest już zdeterminowany przez założony program użytkowy. Innymi słowy, konserwator porusza się w granicach, które określa inwestor”⁷⁹. Jeszcze dalej w ocenie skutków takiej sytuacji idzie B. Rouba, wskazując, że „wystarczy, że zmieniona zostanie kolejność działań, że zamiast badań i płynących z nich wytycznych konserwatorskich najpierw powstanie koncepcja zagospodarowania – w głowie właściciela lub architekta, a natychmiast rozpoczyna się walka. Nie może być już mowy o harmonijnej współpracy, o «słuchaniu głosu zabytku». Im więcej sił i środków zostało zaangażowanych w opracowanie takiej koncepcji, tym bardziej będzie broniona. W rezultacie rozpoczyna się mówienie o «kompromisie

referred to in Article 5 and 28 of the APGM are adequately secured by a criminal sanction (Article 110 of the APGM) and an administrative penalty payment (Article 107a of the APGM). The lack of connection between the obligation specified by the law and the sanction is naturally not conducive to its implementation, and, as a consequence, is of fundamental importance for the effectiveness of the adopted regulation. The lack of sanctions also entails failure to indicate the moment when the obligation of the owner (holder) of an immovable monument to possess the conservation documentation and the programmes agreed with the Voivodship Monument Protection Officer, referred to in Article 25 paragraph 1 point 2 and 3 of the APGM, arises. Although the legislator's intention that they should be drawn up at the initial stage of the investment process seems clear, it has not been expressed explicitly, which gives a potential possibility of postponing in time (or even indefinitely) the implementation of the indicated obligation. As a result, these two factors allow the investor to bypass the stage indicated in Article 25 of the APGM and to proceed immediately to the stage of submitting an application for a conservation permit under from Article 36 (1) of the APGM, possibly preceded by the request for conservation recommendations issued by the Voivodship Monument Protection Officer. B. Szmygin draws attention to the negative consequences of such a situation, pointing out that “exercising conservation supervision over the adapted monument should be a multi-stage process. In practice, however, this process is determined by one stage – the development and agreement of the adaptation project. The beginning of the adaptation is the idea of the investor or designer who formulate the functional programme and give it the form of a concept or project. ... However, the assessment of adaptation at this stage is difficult and burdened with significant flaws. First of all, the concept of adaptation is defined by the utility programme adopted by the investor. This means that the historical values of the building were not the starting point of the created project, so their protection is not a priority. Of course, the process of agreeing (issuing opinions) on the project allows for adjustments, but in many cases they cannot produce a satisfactory result (from a conservation point of view), as the scope of necessary

konserwatorskim» zamiast o prawach fizyki rządzących zachowaniem materii. Zapomina się, że zabytki nie są w stanie «iść na kompromis»⁸⁰.

Stosowaniu art. 25 u.o.z.o.z. nie sprzyja niejednoznaczny sposób sformułowania przepisu, utrudniająca ustalenie jego sensu, co podkreślano było w rozmowach, które autor niniejszej pracy przeprowadził z przedstawicielami służb konserwatorskich z wieloletnim doświadczeniem. Problem zaczyna się już na etapie wyznaczenia zakresu przedmiotowego zastosowania omawianego przepisu, a to ze względu na posłużenie się nieostrym i niezdefiniowanym w ustawie pojęciem „zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego”. Wyinterpretowanie jego znaczenia jest możliwe, co pokazała przeprowadzona wcześniej analiza, niemniej jednak nie zmienia to faktu, iż pojęcie to na gruncie u.o.z.o.z. pozostaje terminem obcym, niepowiązaniem znaczeniowo i funkcjonalnie z innymi pojęciami użytymi w treści u.o.z.o.z., rozporządzenia MKiDN z 2018 r. czy przepisach Prawa budowlanego.

Sam przepis art. 25 u.o.z.o.z. cechuje niejasne umiejscowienie wśród innych przepisów regulujących zagadnienie procesu inwestycyjnego przy zabytku nieruchomym, w szczególności art. 27 u.o.z.o.z. i art. 36 u.o.z.o.z. Można odnieść wrażenie, że omawiana regulacja stanowi w istocie pewną hybrydę rozwiązań prawnych wprowadzonych w ww. przepisach. Z jednej strony zawiera pewne podobieństwa do zaleceń konserwatorskich, tj. dotyczy ona wstępnej fazy procesu inwestycyjnego przy zabytku, służy wypracowaniu we współpracy z WKZ koncepcji odnoszącej się do możliwości zagospodarowania zabytku i kierunku prowadzonych przy nim działań, tak by zapobiec nieprzemysłanym działaniom wobec zabytku, ułatwiając jednocześnie uzyskanie akceptacji dla planowanych działań na etapie wniosku o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego. Zasadnicza różnica występuje jednak w częstotliwości stosowania porównywanych przepisów, jako że w odróżnieniu od art. 25 u.o.z.o.z., art. 27 u.o.z.o.z. jest powszechnie stosowanym instrumentem w ramach procesu inwestycyjnego przy zabytku. Praktyka wskazuje, że nierzadko dochodzi do tego, że dyspozycja art. 25 u.o.z.o.z. częściowo realizowana jest właśnie w ramach procesu wydawania zaleceń konserwatorskich, np. poprzez zalecenie inwestorowi wykonania określonego

transformacji jest już wcześniej określony przez ustalony program użyteczności. In other words, the monument protection officer moves within the limits set by the investor.”⁷⁹ B. Rouba goes even further in her assessment of the effects of such a situation. Rouba points out that “it is enough that the order of actions is changed, that instead of research and the resulting conservation guidelines, first a development concept is created – in the owner’s or architect’s mind – and immediately the conflict begins. There can no longer be talk of harmonious cooperation, of ‘listening to the voice of the monument.’ The more forces and resources have been committed to developing such a concept, the more it will be defended. As a result, we are beginning to talk about a ‘conservation compromise’ instead of the rights of physics that govern the behaviour of the matter. We forget that monuments are not able to ‘compromise.’”⁸⁰

The application of Article 25 of the APGM is not supported by the ambiguous way in which the provision is formulated, making it difficult to determine its meaning, which has been emphasised in interviews that the author of this paper conducted with representatives of monument protection services with many years of experience. The problem begins at the stage of determining the scope of the provision in question, due to the use of the unclear and undefined term “development of an immovable monument for utility purposes.” It is possible to interpret its meaning, as demonstrated by the analysis carried out earlier, but it does not change the fact that this term remains a foreign term, meaningfully and functionally unrelated to other terms used in the wording of the APGM, the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018 or the provisions of the Construction Law.

The provision of Article 25 of the APGM is characterised by unclear positioning among other provisions regulating the issue of the investment process at a given monument, in particular Article 27 and Article 36 of the APGM. One can get the impression that the regulation in question is, in fact, a hybrid of the legal solutions introduced by the above provisions. On the one hand, it contains certain similarities with conservation recommendations, i.e. it concerns the initial stage of the investment process at the monument, it aims to develop, in cooperation

rodzaju dokumentacji konserwatorskiej lub ustosunkowywanie się przez WKZ do przedstawionych przez inwestora opracowań dotyczących planowanej inwestycji. Z drugiej strony omawiany przepis w pewnym stopniu powiela czynności realizowane w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.), bowiem i tu, i tu istnieje wymóg posiadania programu prac konserwatorskich i dwukrotnie, choć w różnej formie, program ten podlega akceptacji ze strony WKZ.

Uwagę zwraca także brak bezpośredniego powiązania art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. z trybem wydawania pozwoleń konserwatorskich z art. 36 u.o.z.o.z. i rozporządzenia MKiDN z 2018 r., w przypadku prowadzenia działań przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru, mieszczących się w zakresie pojęcia „zagospodarowania zabytku na cele użytkowe”. Choć ustawodawca wprowadził wymóg posiadania przez właściciela (posiadacza) zabytku wskazanej w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. dokumentacji konserwatorskiej, to jednak nie uzależnił wprost możliwości wydania pozwolenia konserwatorskiego od spełnienia tego warunku, co jest kolejnym czynnikiem ułatwiającym pominięcie stosowania art. 25 u.o.z.o.z. w praktyce. Powyższe dziwi tym bardziej, że *de lege lata* na etapie udzielania pozwolenia konserwatorskiego WKZ ma bardzo ograniczoną możliwość żądania od inwestora dodatkowej dokumentacji konserwatorskiej potrzebnej do dokonania wszechstronnej oceny wpływu planowanych działań na posiadane przez zabytek wartości. Artykuł 36 ust. 4 u.o.z.o.z. daje co prawda podstawę do uzależnienia wydania pozwolenia od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, jednakże wyłącznie, gdy pozwolenie dotyczy podejmowania działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6, 9 i 11 u.o.z.o.z. *A contrario* WKZ nie może skorzystać z ww. uprawnień w przypadku udzielania innego rodzaju pozwoleń, w tym tych na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które są wydawane najczęściej. Wreszcie stosowanie art. 25 u.o.z.o.z. w praktyce może być utrudnione czynnikami zewnętrznymi, np. obowiązującymi zasadami i harmonogramami

with the Voivodship Monument Protection Officer, a concept regarding the possible development of the monument and the direction of the activities, in order to prevent any unconsidered actions towards the monument, at the same time facilitating the process of obtaining approval for the planned activities at the stage of the application for the conservation permit. However, the main difference occurs in the frequency of application of the compared regulations, as, unlike Article 25 of the APGM, Article 27 is a commonly used instrument as part of the investment process at the monument. Practice shows that it is often the case that the instruction of Article 25 of the APGM is partially implemented as part of the process of issuing conservation recommendations, e.g. by recommending to the investor the execution of a specific type of conservation documentation or by the Voivodship Monument Protection Officer responding to the studies concerning the planned investment presented by the investor. On the other hand, the provision in question to a certain extent duplicates the activities carried out as part of the procedure for granting a permit to carry out conservation works on a monument entered in the register (Article 36 (1) (1) of the APGM), since here too, there is a requirement to have a conservation works programme and twice, although in various forms, the programme is subject to approval by the Voivodship Monument Protection Officer.

It is also noted that Article 25 (1) (1) of the APGM, is not directly linked with the procedure of issuing conservation permits under Article 36 of the APGM and the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018, in the case of carrying out activities at an immovable monument entered in the register, falling within the scope of the concept of “development of a monument for utility purposes.” Although the legislator introduced the requirement for the owner (holder) of a monument referred to in Article 25 (1) (1) of the APGM, he did not make the possibility of issuing the conservation permit directly dependent on meeting this condition, which is another factor facilitating the omission of the application of Article 25 of the APGM in practice. It is all the more surprising as, *de lege lata*, at the stage of granting the conservation permit, the Voivodship Monument Protection Officer has a very

programów, w szczególności programów unijnych, w ramach których możliwe jest dofinansowanie prac, robót lub innych działań przy zabytku nieruchomym. W zazwyczaj krótkim okresie naboru wniosków do programu trudno opracować stosowną dokumentację konserwatorską lub wykonać określone badania obiektu, a WKZ poddawany jest presji, by udzielić wymaganych pozwoleń konserwatorskich, tak by inwestor nie stracił możliwości pozyskania potrzebnych środków finansowych.

Występowanie szeregu słabości w analizowanej regulacji nie wydaje się być jednak dostatecznym usprawiedliwieniem tego, że przepis art. 25 u.o.z.o.z. zasadniczo pomija się w działalności WKZ i nie dostrzega się go w piśmiennictwie konserwatorskim. Na chwilę obecną jest to bowiem jedyny przepis w u.o.z.o.z. odnoszący się bezpośrednio do zagadnienia adaptacji zabytku nieruchomego do nowej funkcji, która w środowisku konserwatorskim uznawana jest za jedną z najistotniejszych kwestii problemowych. W szczególności dziwić mogą sytuacje, gdy WKZ nie podejmuje próby wykorzystania art. 25 ust. 1 pkt. 1 u.o.z.o.z. jako podstawy do żądania od właściciela (posiadacza) przedłożenia określonej dokumentacji konserwatorskiej w sytuacji, gdy urząd zdaje sobie sprawę z tego, że załączona do wniosku o wydanie pozwolenia konserwatorskiego dokumentacja może okazać się niewystarczająca dla dokonania wszechstronnej oceny wpływu planowanych działań na posiadane przez zabytek wartości.

Przechodząc do postulatów *de lege ferenda*, działaniem, które mogłoby zostać podjęte bez interwencji ustawodawcy, jest doprecyzowanie pojęcia „dokumentacji konserwatorskiej” poprzez wskazanie, jakiego rodzaju opracowania wchodzi w jego zakres i jakie wymogi formalne i merytoryczne winny one spełniać, jak również określenie zawartości i metodologii opracowania programu prac konserwatorskich i programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem. Powyższe wydaje się być możliwe do realizacji, mając na względzie dużą aktywność GKZ, który – przy wsparciu merytorycznym Narodowego Instytutu Dziedzictwa – w ostatnich latach wydał szereg okólników, zaleceń i wytycznych dotyczących różnych aspektów działań przy zabytkach.

Wątpliwe jest jednak to, czy ww. działanie byłoby wystarczające dla zapewnienia stosowania art. 25

limited possibility of requesting from the investor additional conservation documentation necessary to comprehensively assess the impact of the planned activities on the value of the monument. Article 36 (4) of the APGM provides a basis for making the granting of a permit conditional on conducting, at the cost of the applicant, necessary conservation, architectural or archaeological research, however, only if the permit concerns activities referred to in Article 36 (1) (6), Article 36 (1) (9) and Article 36 (1) (11) of the APGM. *A contrario* the Voivodship Monument Protection Officer may not exercise the aforementioned right when granting other types of permits, including those for conducting conservation, restoration or construction works on a monument entered in the register, which are issued most frequently. Finally, the application of Article 25 of the APGM may be hampered by external factors, e.g. applicable rules and schedules of programmes, in particular EU programmes, under which it is possible to co-finance works or other activities at an immovable monument. In the usually short period of time available for application to the programme, it is difficult to prepare the appropriate conservation documentation or to perform certain research on the object, and the Voivodship Monument Protection Officer is put under pressure to grant the required conservation permits so that the investor does not lose the opportunity to obtain the necessary funds.

However, the existence of a number of weaknesses in the regulation under analysis does not seem to be a sufficient justification for the fact that the provision of Article 25 of the APGM is generally omitted in the activities of the Voivodship Monument Protection Officer and is not recognised in conservation literature. At present, this is the only provision in the APGM, referring directly to the issue of adaptation of an immovable monument to a new function, which in the conservation community is considered to be one of the most important problematic issues. In particular, it is surprising when the Voivodship Monument Protection Officer does not attempt to use Article 25 (1) (1) of the APGM as the basis for requiring the owner (holder) to submit certain conservation documentation in a situation where the authority is aware of the fact that the documentation attached to the application for a permit may not be

u.o.z.o.z. w praktyce. Dokonana analiza prowadzi do wniosku, że cel w postaci zapewnienia wszechstronnej oceny możliwości adaptacji zabytku do nowej funkcji i pełniejszego niż w standardowym przypadku rozpoznania zabytku pod względem historycznym i technicznym mógłby być efektywniej zrealizowany w sytuacji przeniesienia określonych rozwiązań do art. 36 u.o.z.o.z. i przepisów rozporządzenia MKiDN z 2018 r. Zmiany prawne mogłyby dotyczyć następujących aspektów:

- rezygnacji z pojęcia „zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe” na rzecz funkcjonującego już na gruncie art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z.o.z. pojęcia „zmiany przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku”, które w istocie, mając zbliżony zakres znaczeniowy, wydaje się być dużo bardziej zrozumiałe;
- przeniesienia na grunt art. 36 u.o.z.o.z. zawartego w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wymogu wykonania dokumentacji konserwatorskiej przez podmiot planujący zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku. Przepis powinien wskazywać przykładowe rodzaje opracowań (inwentaryzacje, badania, analizy, ekspertyzy) wchodzących w skład dokumentacji konserwatorskiej, przy czym określenie, jaka konkretnie dokumentacja powinna zostać wykonana, powinno być dokonywane przez WKZ każdorazowo indywidualnie dla danego przypadku, z uwzględnieniem rodzaju zabytku, stanu jego zachowania i posiadanych wartości, jak również posiadanej już przez WKZ dokumentacji konserwatorskiej. Pierwszą czynnością WKZ po złożeniu wniosku o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego winno być wówczas zweryfikowanie zakresu wymaganej dokumentacji i w razie potrzeby nałożenie na wnioskodawcę obowiązku wykonania na jego koszt i przedłożenia WKZ określonego rodzaju dokumentacji we wskazanym terminie. Na czas realizacji tego obowiązku postępowanie ulegałoby zawieszeniu, a w razie bezskutecznego upływu terminu na przedłożenie dokumentacji żądanie wszczęcia postępowania uważałoby się za wycofane. Merytoryczne rozpatrzenie wniosku o udzielenie pozwolenia uzależnione byłoby zatem od

sufficient for a comprehensive assessment of the impact of the planned activities on the values of the monument.

Moving on to the *de lege ferenda* postulates, the action that could be taken without the intervention of the legislator is the clarification of the concept of “conservation documentation” by indicating what kind of studies fall within its scope and what formal and substantive requirements they should meet, as well as defining the content and methodology of developing the programme of conservation works and the programme of development of the monument along with its surroundings. The above seems to be feasible considering the activity of the General Monument Inspector, who, with the support of the National Institute of Cultural Heritage, has issued in recent years a number of circulars, recommendations and guidelines concerning various aspects of activities at monuments.

However, it is doubtful whether the above-mentioned action would be sufficient to ensure the application of Article 25 of the APGM in practice. The analysis carried out leads to the conclusion that the objective of ensuring a comprehensive assessment of the possibility of adapting a monument to a new function and a more complete recognition of the monument in terms of historical and technical aspects could be more effectively achieved by transferring certain solutions to Article 36 of the APGM and the provisions of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018. Legal changes could concern the following aspects:

- resignation from the term “development of an immovable monument for utility purposes” for the benefit of the term “change of purpose of a monument entered in the register or the manner of use of that monument” already functioning under Article 36 (1) (9) of the APGM, which in fact, having a similar meaning, seems to be much more comprehensible;
- transferring to the ground of Article 36 of the APGM the requirement contained in Article 25 (1) (1) of the APGM that the entity planning to change the use of the monument entered in the register should prepare the conservation documentation. The provision should indicate examples of the types of studies (inventories, surveys,

dysponowania przez WKZ niezbędną dokumentacją umożliwiającą wszechstronną ocenę działań planowanych względem zabytku;

- rezygnacji z wymogu posiadania przez właściciela (posiadacza) zabytku planującego zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku uzgodnionego z WKZ programu prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z. W ten sposób program prac konserwatorskich przedkładany byłby wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru, zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia MKiDN z 2018 r., a zatem usunięty byłby problem dwukrotnego przedkładania do akceptacji WKZ ww. opracowania;
- uczynienia z programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem wymaganego elementu wniosku o udzielenie pozwolenia na zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku, przy jednoczesnym dookreśleniu zawartości i metodologii opracowania tego programu;
- zmiany treści obecnego art. 36 ust. 4 u.o.z.o.z. polegającej na umożliwieniu uzależnienie wydania pozwolenia konserwatorskiego od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych również w przypadku działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.;
- wprowadzenia formalnej dopuszczalności określenia przez WKZ w zaleceniach konserwatorskich rodzaju dokumentacji konserwatorskiej, która powinna zostać opracowana dla zabytku.

Na koniec warto zwrócić uwagę na zasadniczą zmianę sytuacji prawnej właściciela (posiadacza) zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, planującego jego zagospodarowanie na cele użytkowe, która miała miejsce wraz z rozwojem prawodawstwa dotyczącego tego zagadnienia. W porównaniu do regulacji zawartej w uchwałach RM z 1960 r. i z 1978 r. obecnie sytuacja ta uległa istotnemu pogorszeniu. Z jednej strony na właściciela (posiadacza) przerzucano ciężar prowadzenia badań i dokumentowania zabytku, z drugiej zaś istotnie ograniczono system zachęt i możliwości wsparcia, jakie może on uzyskać

(analyses, expert opinions) included in the conservation documentation, whereas the determination of what specific documentation should be prepared should be made by the Voivodship Monument Protection Officer on a case-by-case basis, taking into account the type of monument, the state of its preservation and the values held, as well as the conservation documentation already held by the Officer. The first activity of the Voivodship Monument Protection Officer after the submission of the application for a conservation permit should then be to verify the scope of required documentation and, if necessary, to impose on the applicant an obligation to perform specific documentation at its expense and submit it within the specified time limit. For the duration of this obligation, the proceedings would be suspended and, in the event of ineffective expiry of the time limit for submitting the documentation, the request to initiate proceedings would be deemed to have been withdrawn. The substantive examination of the application for the permit would therefore be conditional on the Voivodship Monument Protection Officer having at its disposal the necessary documentation enabling a comprehensive assessment of the activities planned for the monument;

- resignation from the requirement for the owner (holder) of a monument planning to change the purpose of a monument entered in the register or the manner of use of that monument of the conservation works programme agreed upon with the Voivodship Monument Protection Officer, referred to in Article 25 (1) (2) of the APGM. In this way, the conservation works programme would be submitted together with the application for a permit to conduct conservation works on a monument entered in the register, in accordance with § 3 (3) of the Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018, and therefore the problem of submitting the aforementioned study for approval twice would be eliminated;
- making the programme of development of an immovable monument together with its surroundings a required element of the application for a permit to change the purpose of a monument

w procesie zagospodarowania zabytku na cele użytkowe. W efekcie obecnie wynikający z art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. zakres obowiązków właściciela (posiadacza) zabytku jest niewspółmierny w stosunku do przyznaných mu potencjalnych korzyści. Naturalnie należy mieć na uwadze kontekst dokonanej w 2000 r. zmiany związany z transformacją ustrojową, społeczną i gospodarczą, w efekcie której znaczna część zasobu zabytkowego została sprywatyzowana, a Przedsiębiorstwo Państwowe Pracownie Konserwacji Zabytków przestało być monopolistą w zakresie prowadzenia działań konserwatorskich przy zabytkach. Powyższa sytuacja wymagała wypracowania nowych rozwiązań prawnych odpowiadających potrzebom zmieniającej się rzeczywistości, niemniej jednak z dzisiejszej perspektywy można mieć wątpliwości co do zasadności wycofania się państwa i jego organów z zadań związanych z naukowym badaniem i dokumentowaniem zabytku i nałożenia obowiązków w tym zakresie na właściciela (posiadacza) zabytku.

Wiedza o zabytku zdobywana właśnie w ramach procesu jego badania i dokumentowania jest niezbędna dla zapewnienia właściwej realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, w szczególności w kontekście waloryzacji zabytków i oceny wpływu planowanych działań przy zabytku na posiadane przez niego wartości. Czynienie z właściciela (posiadacza) zabytku podmiotu w głównej mierze odpowiedzialnego za dostarczanie przedmiotowej wiedzy jest ryzykowne, szczególnie że nierzadko będzie on starał się ograniczać zakres tego obowiązku, gdyż z reguły nie interesuje go droga dojścia do poprawnych rozwiązań, lecz ostateczna dokumentacja, a niekiedy tylko realizacja planowanej inwestycji⁸¹. Tym samym, w kontekście regulacji odnoszącej się do zagospodarowania zabytku nieruchomego na cele użytkowe, zasadnym jest również ponowne rozważenie kwestii partycypacji państwa w obowiązku naukowego badania i dokumentacji zabytków. Potrzebne jest bowiem określenie podstawowego zakresu dokumentacji konserwatorskiej (poza dokumentacją ewidencyjną i rejestrową zabytku), którą powinien posiadać WKZ i za której zgromadzenie byłby odpowiedzialny. Wydaje się, że powinna ona obejmować co najmniej rozpoznanie historyczne zabytku, jak również wyniki analizy wartościującej wskazującej na te jego elementy⁸², które winny podlegać szczególnej ochronie przed

entered in the register or the manner of using that monument, while specifying the content and methodology of the development of that programme;

- changing the content of the current Article 36 (4) of the APGM, by allowing the issuance of a conservation permit to depend on carrying out, at the expense of the applicant, the necessary conservation, architectural or archaeological research also in the case of activities referred to in article 36 (1) (1) of the APGM;
- introduction of a formal possibility of defining the type of conservation documentation that should be developed for the monument in the conservation recommendations of the Voivodship Monument Protection Officer.

Finally, it is worth noting the fundamental change in the legal situation of the owner (holder) of an immovable monument entered in the register, who is planning its development for utility purposes, which have taken place along with the development of legislation on this issue. Compared to the regulations contained in the resolutions of the Council of Ministers of 1960 and 1978, the situation has now deteriorated significantly. On the one hand, the burden of conducting research and documenting the monument was passed on to the owner (holder), and on the other hand, the system of incentives and possibilities of support that the owner may obtain in the process of development of the monument for utility purposes was significantly reduced. As a result, the current scope of obligations of the owner (holder) of the monument resulting from Article 25 (1) of the APGM is disproportionate in relation to the potential benefits granted to it. Naturally, it is necessary to take into account the context of the change that took place in 2000 in connection with the political, social, and economic transformation, as a result of which a significant part of the historic buildings stock was privatised and the Polish Studios for Conservation of Cultural Property (PPKZ S.A.) ceased to be a monopolist in carrying out conservation activities at historic buildings. The above situation required the development of new legal solutions responding to the needs of a changing reality, but from today's perspective, there are doubts as to the legitimacy of the withdrawal⁸² of the state and its bodies from the tasks related to the scientific

przekształceniami. Opracowania takie niewątpliwie byłyby niezwykle przydatne przy formułowaniu przez WKZ stanowisk co do różnego rodzaju planowanych działań przy zabytku, zresztą nie tylko tych związanych z jego adaptacją do nowej funkcji, i to na każdym etapie procesu inwestycyjnego, począwszy od wydawania zaleceń konserwatorskich. ■

research and documentation of the monument and the imposition of obligations in this regard on the owner (holder) of the monument.

Knowledge about the monument gained in the process of its survey and documentation is necessary to ensure the proper implementation of the tasks of monument preservation, especially in the context of the valorisation of monuments and the evaluation of the impact of the planned activities on the monument values. Making the owner (holder) of a monument the entity responsible for providing the knowledge in question is risky, especially as they will often try to limit the scope of this obligation, because usually they are not interested in the way of arriving at correct solutions, but in the final documentation, and sometimes only in the implementation of the planned investment.⁸¹ Therefore, in the context of the regulation relating to the development of an immovable monument for utility purposes, it is reasonable to reconsider the issue of the state's participation in the obligation of scientific research and documentation of monuments. It is necessary to define the basic scope of conservation documentation (apart from the registration documentation of a monument), which should be held by the Voivodship Monument Protection Officer and for the collection of which he would be responsible. It seems that it should cover at least the historical recognition of a monument, as well as the results of a valuation analysis indicating those elements⁸² that should be subject to special protection against transformations. Such studies would undoubtedly be extremely useful in the formulation of the Voivodship Monument Protection Officer's opinion on the various types of planned activities at the monument, not only those related to its adaptation to a new function, and at every stage of the investment process, starting from issuing conservation recommendations. ■

Jacek Brudnicki – magister prawa, magister historii sztuki, adwokat, kierownik Zespołu ds. obsługi prawnej w Narodowym Instytucie Dziedzictwa, członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, społeczny opiekun zabytków, członek Sekretariatu European Heritage Legal Forum. Ma doświadczenie szkoleniowe i dydaktyczne w zakresie zagadnień prawnej ochrony zabytków i zarządzania dziedzictwem kulturowym. Autor publikacji z tej tematyki.

Jacek Brudnicki – Master of Law, Master of Art History, attorney, head of the Legal Service Team at the National Institute of Cultural Heritage, non-headcount member of the Local Government Board of Appeals in Warsaw, social monument custodian, member of the Secretariat of the European Heritage Legal Forum. He has training and teaching experience in the field of legal protection of monuments and management of cultural heritage. Author of publications on this subject.

Przypisy

- 1 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 64.
- 2 B. Szmygin, *Wprowadzenie*, [w:] *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, s. 5.
- 3 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm., dalej zwana „u.o.z.o.z.” lub „ustawą”.
- 4 Mimo że w ostatnich latach zostały wydane opracowania zbiorowe dotyczące wartości funkcji zabytku i adaptacji obiektów zabytkowych do nowych funkcji (*Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014; *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009), to problematyka funkcjonowania art. 25 u.o.z.o.z. była w nich pomijana.
- 5 Art. 25 u.o.z.o.z. nie stanowił dotąd przedmiotu szczegółowej analizy prawnej. Przepis ten naturalnie był komentowany w wydanych komentarzach do u.o.z.o.z., jednak w powierzchowny sposób. W nieco szerszym stopniu do problematyki art. 25 u.o.z.o.z. odniosła się K. Zalaśńska w najnowszym komentarzu do u.o.z.o.z., por. K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- 6 Orzeczenia sądów administracyjnych, w których pojawia się art. 25 u.o.z.o.z., dotyczą głównie przypadków, gdy przepis ten został wprost przytoczony w treści ustaleń ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co nie jest dopuszczalne, jako że przepisy prawa miejscowego nie mogą raz jeszcze regulować tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego. Por. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2015 r., II SA/Ol 1049/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2014 r., II SA/Bd 1513/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 października 2013 r., II SA/Ol 604/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 grudnia 2012 r., II SA/Kr 1305/12 (wszystkie orzeczenia – źródło SIP Legalis).
- 7 Sformułowania tego prof. Jan Zachwatowicz użył podczas posiedzenia Rady Konserwatorskiej z dnia 25 lutego 1953 r., [za:] J.P. Pruszyński, *Nieznany protokół*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, t. 38, z. 3-4, s. 328.
- 8 Problem ten dotyczył w szczególności mienia podworskiego znacjonalizowanego wskutek przeprowadzenia reformy rolnej, gdzie pałace i dwory adaptowano na magazyny płodów rolnych i nawozów, obory lub stajnie, a nawet jeśli lokalizowano w nich zakłady użyteczności publicznej, jak szkoły, szpitale lub domy opieki – to brak bieżącej troski o substancję budowlaną doprowadzał do zniszczenia większości z nich. Por.: J.P. Pruszyński, *Blaski i cienie odbudowy i zagospodarowania zabytków. Perspektywa prawnicza*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, t. 38, z. 3-4, s. 331.
- 9 J.P. Pruszyński, op. cit., s. 328.
- 10 M. P. z 1957 r. Nr. 27, poz. 182, dalej zwana „uchwałą RM z 1957 r.”
- 11 Dalej zwanym „WKZ”.
- 12 J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza. Organizacja. Prawo*, Warszawa 1989, s. 173.
- 13 M. P. z 1961 r. Nr 1, poz. 6, zwana dalej „uchwałą RM z 1960 r.”
- 14 J.P. Pruszyński wskazuje, że Ministerstwo Kultury i Sztuki zgodnie z zapisami przedmiotowej uchwały wielokrotnie sporządzało zestawienia dotyczące użytkowania, w tym przywołuje podjętą w 1961 r. akcję polegającą na przygoto-

Endnotes

- 1 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków” 2008, no. 1, p. 64.
- 2 B. Szmygin, *Wprowadzenie*, [in:] *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, p. 5.
- 3 Consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 282, as further amended, hereinafter referred to as “APGM” or “Act.”
- 4 Despite the fact that in recent years collective studies on the value of the function of a monument and the adaptation of historical objects to new functions have been published (*Wartość funkcji w obiektach zabytkowych/The Value of functions in historical objects*, ed. B. Szmygin, Warszawa 2014; *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych/Adaptation of historical objects to modern utility functions*, ed. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009), issues related to the functioning of Article 25 of the Act have been omitted.
- 5 Article 25 of the Act has not yet been the subject of a detailed legal analysis. This provision was naturally commented on in the published commentaries to the Act, however in a superficial manner. K. Zalaśńska referred to the issue of Article 25 of the Act, to a slightly broader extent, in the latest commentary to the Act, cf. K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- 6 Decisions of administrative courts in which Article 25 of the Act appears, concern mainly cases where this provision has been directly quoted in the content of protection arrangements in the local spatial development plan, which is not permissible, as provisions of local law cannot once again regulate what has already been regulated in the source of universally binding law. See, inter alia, the judgement of the Voivodship Administrative Court in Olsztyn of 17 November 2015, II SA/Ol 1049/15; judgement of the Voivodship Administrative Court in Bydgoszcz of 17 February 2014, II SA/Bd 1513/13; judgement of the Voivodship Administrative Court in Olsztyn of 31 October 2013, II SA/Ol 604/13; judgement of the Voivodship Administrative Court in Krakow of 21 December 2012, II SA/Kr 1305/12 (all decisions – SIP Legalis source).
- 7 Professor Jan Zachwatowicz used this expression during the meeting of the Conservation Council of 25 February 1953, [after:] J. P. Pruszyński, *Nieznany protokół*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, Vol. 38, coll. 3-4, p. 328.
- 8 This problem concerned, in particular, post-manor property nationalised as a result of the agricultural reform, where palaces and manors were adapted to serve as store crops and fertilisers, barns or stables, and even if public utilities, such as schools, hospitals or nursing homes were located there, the lack of ongoing care for the building substance led to the destruction of most of them. Cf. J.P. Pruszyński, *Blaski i cienie odbudowy i zagospodarowania zabytków. Perspektywa prawnicza*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, vol. 38, coll. 3-4, p. 331.
- 9 J. P. Pruszyński, op. cit., p. 328.
- 10 M. P. of 1957 No. 27, item 182, hereinafter referred to as the “Resolution of the Council of Ministers of 1957.”
- 11 Further referred to as “VMPO.”
- 12 J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza. Organizacja. Prawo*, Warszawa 1989, p. 173.
- 13 M. P. of 1961 No. 1, item 6, hereinafter referred to as “resolution of the Council of Ministers of 1960”.

- waniu i rozesłaniu instytucjom państwowym ankiety *Zabytki architektury i budownictwa zdadne do użytkowania* wraz z informacjami o stanie technicznym i możliwości dofinansowania. Por. J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 308.
- 15 Limit wydatków związanych z zabytkowym wystrojem architektonicznym obiektu ponoszonych przez resort kultury i sztuki ustalono na 23% ogólnych nakładów, przy czym w wyjątkowych przypadkach mógł on zostać zwiększony za zgodą Ministra Finansów.
- 16 Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48, dalej zwana „u.o.d.k.”.
- 17 W tekście ogłoszonym u.o.d.k. obowiązek zagospodarowania na cele użytkowe był nałożony w bardziej stanowczy sposób, jako że „W celu wykorzystania zabytków nieruchomości dla zaspokojenia potrzeb kulturalnych i gospodarczych, jednostki gospodarki uspołecznionej obowiązane są zagospodarować obiekty zabytkowe”.
- 18 H. Strukowa, *Problemy użytkowania zabytków architektury*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 2, s. 116.
- 19 M.in. przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli badanie stanu zachowania zabytków zaowocowało wydaniem pism okólnych prezesa Rady Ministrów: Nr 83 z 31 lipca 1971 r. w sprawie zabezpieczenia przed zniszczeniem, dewastacją lub uszkodzeniem obiektów zabytkowych przekazanych w użytkowania jednostkom państwowym i społecznym oraz Nr 57 z 28 lipca 1972 r. w sprawie wzmoczenia opieki nad konserwacją obiektów zabytkowych. Por. H. Strukowa, *Problemy użytkowania...*, s. 116.
- 20 M.in. w 1973 r. zorganizowano wystawę pt. „Zabytki do zagospodarowania społecznego”, określającą dla każdego obiektu proponowany program użytkowy oraz przewidywane nakłady finansowe związane z jego zagospodarowaniem na cele użytkowe. Ponadto w 1975 r. zainicjowano konkurs Generalnego Konserwatora Zabytków na najlepszego użytkownika obiektu zabytkowego.
- 21 Rezultaty tych działań są różnie oceniane w piśmiennictwie. O ile H. Strukowa wskazywała, że akcje te zakończyły się sukcesem, o tyle J.P. Pruszyński twierdził, że tylko w nieznacznej mierze spowodowały znalezienie użytkowników dla obiektów. Por. H. Strukowa, *Problemy użytkowania...*, s. 116, J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 308.
- 22 M. P. z 1978 r. Nr. 37, poz. 142, zwana dalej „uchwałą RM z 1978 r.”.
- 23 Termin ten biegł dla właściciela zabytku od dnia zawarcia umowy o przeniesienie własności zabytku, a dla użytkownika wieczystego – od dnia zawarcia umowy o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste i był wiążący również dla następców prawnych właściciela lub użytkownika wieczystego. Przedłużenie terminu dopuszczalne było na wniosek zobowiązanego wówczas, gdy opóźnienie w rozpoczęciu lub zakończeniu robót budowlanych i konserwatorskich było następstwem okoliczności, za które przejmujący obiekt na cele użytkowe nie ponosi odpowiedzialności bądź wielkość obiektu, bogaty wystrój architektoniczny albo stopień jego zniszczenia uniemożliwiały terminowe zakończenie robót budowlanych i konserwatorskich.
- 24 Udział ten polegał przede wszystkim na:
- 1) finansowaniu opracowania dokumentacji projektowej dla robót konserwatorskich,
 - 2) ponoszeniu części wydatków związanych z zabytkowym charakterem obiektu, w szczególności na pokrywaniu:
 - a) części wydatków spowodowanych użyciem materiałów i urządzeń specjalnych lub zastosowaniem technologii budowlanych, związanych z zabytkowym charakterem obiektu –
- 14 J. P. Pruszyński points out that in accordance with the provisions of the resolution in question, the Ministry of Culture and Art repeatedly drew up lists concerning use, including a 1961 action to prepare and send to state institutions a survey entitled *Architectural and construction monuments fit for use*, together with information on their technical condition and the possibility of funding. Cf. J. P. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, p. 308.
- 15 The limit of expenditure related to the historic architectural design of the structure borne by the Ministry of Culture and Art was set at 23% of the total expenditure, but in exceptional cases it could be increased with the consent of the Minister of Finance.
- 16 Journal of Laws of 1962, No. 10, item 48.
- 17 In the text published in the Act on the Protection of Cultural Goods and Museums the obligation to develop a monument for utility purposes was imposed more strongly: “In order to use immovable monuments to satisfy cultural and economic needs, social economy units are obliged to develop historic objects.”
- 18 H. Strukowa, *Problemy użytkowania zabytków architektury*, “Ochrona Zabytków” 1976, no. 2, p. 116.
- 19 For example, the examination of the state of preservation of monuments carried out by the Supreme Audit Office resulted in the issuance of circular letters of the Prime Minister: No. 83 of 31 July 1971 on protection against destruction, devastation or damage to historical objects handed over for use to state and social units and No. 57 of 28 July 1972 on increasing care for the conservation of historic objects. Cf. H. Strukowa, *Problemy użytkowania...*, p. 116.
- 20 For example in 1973, an exhibition was organised entitled “Monuments for social development,” specifying for each site the proposed utility programme and the anticipated financial expenditure related to its development for utility purposes. Moreover, in 1975, a competition was initiated by the General Monument Inspector for the best user of a historic object.
- 21 The results of these activities are assessed differently in literature. While H. Strukowa indicated that these actions were successful, J. P. Pruszyński claimed that they only marginally resulted in finding users for the objects. Cf. H. Strukowa, *Problemy użytkowania...*, p. 116, J. P. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, p. 308.
- 22 M. P. of 1978 No. 37, item 142, hereinafter referred to as the “Resolution of the Council of Ministers of 1978.”
- 23 This period run for the owner of the monument from the date of conclusion of the agreement on the transfer of ownership of the monument, and for the perpetual usufructuary – from the date of conclusion of the agreement on the handover of the land for perpetual usufruct and was also binding for the legal successors of the owner or perpetual usufructuary. The extension of the deadline was allowed at the request of the obligated party when the delay in the commencement or completion of construction and conservation works resulted from circumstances for which the person taking over the facility for use was not responsible, or if the size of the facility, its rich architectural design or the degree of deterioration prevented timely completion of the construction and maintenance works.
- 24 This consisted primarily of:
- 1) financing the development of design documentation for conservation works,
 - 2) covering part of the expenses related to the historic character of the object, in particular:

- w zakresie różnicy cen pomiędzy tymi materiałami, urządzeniami i technologiami a materiałami, urządzeniami i technologiami powszechnie stosowanymi w budownictwie,
- b) różnicy wydatków wynikających z wyższych stawek płac robotników zatrudnionych przy robotach konserwatorskich,
- c) różnicy wydatków wynikających z zatrudnienia specjalistów do wykonania prac mających na celu przywrócenie obiektowi utraconych walorów zabytkowych,
- d) wzrostu wydatków spowodowanego wyższą pracochłonnością robót przy obiektach zabytkowych.
- 25** Co istotne, koszty prac remontowo-konserwatorskich pokrywanych przez MKiS nie obciążały limitów inwestycyjnych inwestora, lecz zaliczane były do nakładów pozainwestycyjnych. Por. T. Jaworski, *Uchwała Rady Ministrów w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe*, „Ochrona Zabytków” 1979, nr 2, s. 92.
- 26** M. Gawlicki, *Funkcja zabytku – wyznacznik wartości czy pole konfliktów*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014, s. 131.
- 27** Powyższe odnosiło się w szczególności do zespołów dworsko-parkowych i folwarcznych użytkowanych dotąd przez likwidowane Państwowe Gospodarstwa Rolne oraz obiektów techniki wykorzystywanych przez państwowe zakłady przemysłowe, podlegające komercjalizacji bądź likwidacji.
- 28** Szerzej na ten temat: J. Brudnicki, *Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat*, „Kurier Konserwatorski” 2016, nr 13.
- 29** Dz.U. Nr 86, poz. 964, dalej zwane „rozporządzeniem MKiDN z 2000 r.”.
- 30** Dalej zwanego „GKZ”.
- 31** P. Antoniuk, M. Cherka (red.), F. Elżanowski, A.K. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 134.
- 32** K. Zalańska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 90.
- 33** Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zagospodarowanie.html> [dostęp: 20.03.2021 r.].
- 34** M.in. w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) użyte jest pojęcie „budynków mieszkalnych” i „budynków użytkowych” (art. 34 ust. 6a).
- 35** Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.
- 36** Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1910 ze zm., dalej zwana „u.w.l.”.
- 37** Np. art. 12 ust. 3 u.w.l. wskazuje, że uchwała właścicieli lokali może ustalić zwiększenie obciążenia właścicieli lokali użytkowych z tytułu utrzymania nieruchomości wspólnej w części niezajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali.
- 38** Dz.U. z 2020 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.
- 39** R. Gola, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 48. Co istotne, pojęcie „zagospodarowania na cele użytkowe” zabytku nieruchomego nie zostało poddane próbie wykładni w pozostałych wydanych do tej ustawy komentarzach książkowych.
- 40** A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 42.
- 41** K. Zalańska K., *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 90.
- 42** Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16, źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 20.03.2021 r.].
- 43** Oprócz omawianego przepisu pojawia się on również w treści art. 77 pkt 3 u.o.z.o.z., wskazującego, że nakłady konieczne do wykonania dokumentacji konserwatorskiej mogą być
- a) part of expenses caused by the use of special materials and devices or the use of construction technologies related to the historic character of the object – in terms of a price difference between these materials, devices and technologies and materials, devices and technologies commonly used in construction,
- b) the difference in expenses resulting from higher wages of workers employed in conservation works,
- c) the difference in expenses resulting from the employment of specialists to perform works aimed at restoring the lost historic values to the object,
- d) increase in expenses due to higher labour intensity of works on historic buildings.
- 25** Importantly, the costs of renovation and conservation works covered by the Ministry of Culture and Art were not charged to the investor’s investment limits, but were classified as non-investment expenditures. Cf. T. Jaworski, *Uchwała Rady Ministrów w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe* [Resolution of the Council of Ministers on the use of immovable monuments for utility purposes], „Ochrona Zabytków” 1979, No. 2, p. 92.
- 26** M. Gawlicki, *Funkcja zabytku – wyznacznik wartości czy pole konfliktów*, [in:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa 2014, p. 131.
- 27** The above referred in particular to manor and park complexes and manor farms used by the liquidated State Agricultural Farms and to technical facilities used by state-owned industrial plants subject to commercialisation or liquidation.
- 28** For a more extensive discussion of the issue, see: J. Brudnicki, *Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat*, „Kurier Konserwatorski” 2016, No. 13.
- 29** Journal of Laws No. 86, item 964, hereinafter referred to as the “Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2000.”
- 30** Hereinafter referred to as “GMI.”
- 31** P. Antoniuk, M. Cherka (ed.), F. Elżanowski, A.K. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, p. 134.
- 32** K. Zalańska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, p. 90.
- 33** Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zagospodarowanie.html> [access: 20.03.2021].
- 34** For example, in the Act of 21 August 1997 on Real Estate Management (consolidated text Journal of Laws of 2020, item 1990, as further amended), the terms “residential buildings” and “utility buildings” are used (Article 34 (6a)).
- 35** Consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1740, as further amended.
- 36** Consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1910, as further amended, further referred to as the Act on the Ownership of Premises.
- 37** For example, Article 12 (3) of the Act on the Ownership of Premises indicates that a resolution of the owners of the premises may determine an increase in the burden of the owners of utility premises for the maintenance of the common property in the part not covered by benefits and other income, if it is justified by the use of these premises.
- 38** Journal of Laws 2020, No. 75, item 690 as further amended.
- 39** R. Gola, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, p. 48. Importantly, the term “development for utility purposes” of an immovable monument has not been subjected to interpretation in the other book commentaries issued to this Act.

- objęte dotacją ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub WKZ.
- 44 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury i budownictwa*, Toruń–Warszawa 2014, s. 1.
- 45 Ibidem, s. 1.
- 46 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego jako element adaptacji do współczesnych funkcji użytkowych – metodologia światowego dziedzictwa*, [w:] B. Szmygin (red.) *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, s. 129.
- 47 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1062.
- 48 W świetle art. 3 ww. ustawy podmiotami publicznymi są:
- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
 - 2) inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
 - 3) inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego
 - 4) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3.
- 49 Rządowy projekt ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Druk nr 3579, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3579> [dostęp: 20.03.2020].
- 50 W świetle art. 6 pkt 1 Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej obejmują:
- a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
 - b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
 - c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
 - d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
 - e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.
- 51 Przykładowo w przypadku niemożności zapewnienia dostępu do zabytku poprzez dopasowanie całości przestrzeni do poziomu wejścia w skutek podniesienia w sposób łagodny części przylegającego chodnika lub wybudowania stałej pochylni niwelującej różnicę wysokości należy rozważyć rozwiązania alternatywne, takie jak np. wykonanie przenośnej pochylni, pochylni tymczasowej lub montaż urządzenia dźwigowego. Por. B. Rymśa, K. Kaperczak, J. Killian-Walerzak, *O konieczności i możliwościach zapewnienia osobom niepełnosprawnym*
- 40 A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, p. 42.
- 41 K. Zalaśńska K., *Ustawa o ochronie zabytków...*, p. 90.
- 42 Judgement of the Supreme Administrative Court of 7 March 2018., II OSK 1187/16, source: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [access: 20.03.2021].
- 43 Apart from the provision in question, it also appears in the wording of Article 77 (3) of the APGM, indicating that expenditure necessary to prepare conservation documentation may be covered by a subsidy from the relevant Minister of Culture and Protection of National Heritage or the Voivodship Monument Protection Office.
- 44 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury i budownictwa*, Toruń–Warszawa 2014, p. 1.
- 45 Ibidem, p. 1.
- 46 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego jako element adaptacji do współczesnych funkcji użytkowych – metodologia światowego dziedzictwa*, [in:] B. Szmygin (ed.) *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, p. 129.
- 47 Consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1062.
- 48 In the light of Article 3 of the aforementioned Act, public entities include:
- 1) units of the public finance sector within the meaning of Article 9 of the Act of 27 August 2009 on Public Finance,
 - 2) state organisational units without legal personality, other than those referred to in point 1,
 - 3) legal persons, other than those referred to in point 1, established for the specific purpose of meeting needs of a general nature not having an industrial or commercial character, if the entities referred to in that provision and in points 1 and 2, individually or jointly, directly or indirectly by another entity:
 - a) finance them in more than 50%, or
 - b) hold more than half of the interests or shares, or
 - c) supervise the managing authority, or
 - d) have the right to appoint more than half of the composition of the supervisory or management body
 - 4) associations of entities referred to in points 1 and 2, or entities referred to in point 3.
- 49 Government bill on ensuring accessibility to persons with special needs, Print No. 3579, source: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3579> [access: 20.03.2020].
- 50 In the light of Article 6 (1) of the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with special needs, the minimum requirements aimed at ensuring accessibility to persons with special needs in terms of architectural accessibility include:
- a) ensuring barrier-free horizontal and vertical communication spaces of buildings,
 - b) installation of equipment or application of technical measures and architectural solutions in the building, which allow access to all rooms, excluding technical rooms,
 - c) providing information on the layout of rooms in the building, at least visually and tactile or by voice,
 - d) ensuring access to the building to a person using an assistant dog referred to in Article 2 (11) of the Act of 27 August 1997 on occupational and social rehabilitation and employment of disabled persons,
 - (e) ensuring that persons with special needs can be evacuated or otherwise rescued.
- 51 For example, if it is not possible to provide access to the monument by adjusting the entire space to the level of the

- dostępu do zabytkowych obiektów użyteczności publicznej, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2020, Nr 9, s. 122-123.
- 52 Uchwała Nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M.P. z 2019 r., poz. 808). W ramach niniejszego programu przewidziano realizację następujących zadań dotyczących dostępności obiektów zabytkowych dla osób z niepełnosprawnościami: Zadanie 1.1.1. Szkolenia dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym, w tym pracowników merytorycznych, z uwzględnieniem zagadnień z zakresu planowania przestrzennego i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami; Zadanie 1.2.2. Ewaluacja stosowanych standardów i metod konserwatorskich; Zadanie 3.1.1. Kampania społeczno-edukacyjna w mediach, z uwzględnieniem aspektu profilaktyki w dziedzinie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i dostępności do zabytków dla osób z niepełnosprawnościami.
- 53 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 92.
- 54 Ibidem, s. 92
- 55 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 81, dalej zwane „rozporządzeniem MKiDN z 2018 r.”
- 56 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 93.
- 57 Ibidem, s. 94.
- 58 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, s. 57.
- 59 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.
- 60 Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471).
- 61 Dz.U. z 2020 r., poz. 1609.
- 62 Dz.U. z 2012 r., poz. 540.
- 63 R. Barełkowski, *Funkcja jako nośnik continuum w zabytku architektury*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014, s. 58.
- 64 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania...*, s. 27.
- 65 Ibidem, s. 10.
- 66 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego...*, s. 130.
- 67 Tak m.in. uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, wyroki NSA: z dnia 4 października 2016 r., II OSK 3232/14 oraz z dnia 16 marca 2017 r., II OSK 1434/16, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., II SA/Bk 63/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2019 r., III SA/Gl 611/19; źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 20.03.2021].
- 68 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 745 ze zm., dalej zwane „k.p.a.”.
- 69 W omawianym przypadku dokonywane przez WKZ „uzgodnienie” nie jest przykładem współdziałania, rozumianego jako sytuacja, w której organ administracji przed podjęciem rozstrzygnięcia w danej sprawie zobowiązany jest zwrócić się o zajęcie stanowiska przez inny uprawniony podmiot. W ramach zawartej w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. regulacji funkcjonuje bowiem wyłącznie relacja na linii właściciel (posiadacz) zabytku nieruchomości – WKZ, a zagadnienie zagospodarowania zabytku nieruchomości na cele użytkowe nie stanowi elementu składowego jakiegokolwiek postępowania prowadzonego przez inny niż WKZ organ administracji publicznej.
- 70 K. Zalaśńska, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 13.
- 71 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 99.
- 72 P. Antoniak, M. Cherka (red.), F. Elżanowski, A.K. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz...*, s. 135.
- entrance as a result of gently raising part of the adjacent sidewalk or constructing a permanent ramp to compensate for the difference in height, alternative solutions should be considered, such as constructing a portable ramp, a temporary ramp, or installing a lifting device. Cf. B. Rymsza, K. Kaperczak, J. Killian-Walerzak, *O konieczności i możliwościach zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do zabytkowych obiektów użyteczności publicznej*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2020, No. 9, pp. 122-123.
- 52 Resolution No. 82 of the Council of Ministers of 13 August 2019 on the “National Heritage Preservation and Protection Programme for the years 2019-2022” (M.P. of 2019, item 808). This programme provides for the implementation of the following tasks concerning the accessibility of historical objects for persons with disabilities: Task 1.1.1. Training for local government units in the field of cultural heritage management, including substantive employees, taking into account issues related to spatial planning and accessibility for persons with disabilities; Task 1.2.2. Evaluation of conservation standards and methods used; Task 3.1.1. Social and educational campaign in the media, taking into account the aspect of prevention in the field of heritage preservation and protection and accessibility to monuments for persons with disabilities.
- 53 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, p. 92.
- 54 Ibidem, p. 92
- 55 Consolidated text, Journal of Laws of 2021, item 81, further referred to as “Regulation of the Ministry of Culture and National Heritage of 2018.”
- 56 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, p. 93.
- 57 Ibidem, p. 94.
- 58 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, p. 57.
- 59 Consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1333, as further amended.
- 60 Act of 13 February 2020 amending the Construction Law and certain other acts (Journal of Laws of 2020, item 471).
- 61 Journal of Laws of 2020, item 1609.
- 62 Journal of Laws of 2012, item 540.
- 63 R. Barełkowski, *Funkcja jako nośnik continuum w zabytku architektury*, [in:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa 2014, p. 58.
- 64 J. Tajchman, *Standards for Design...*, p. 27.
- 65 Ibidem, p. 10.
- 66 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego...*, p. 130.
- 67 E.g. the resolution of seven judges of the Supreme Administrative Court of 24 May 2012, II GPS 1/12, judgements of the Supreme Administrative Court: 4 October 2016, II OSK 3232/14 and 16 March 2017, II OSK 1434/16, judgement of the Voivodship Administrative Court in Białystok dated 9 March 2017, II SA/Bk 63/17, judgement of the Voivodship Administrative Court in Gliwice of 28 August 2019, III SA/Gl 611/19; source: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [access: 20.03.2021].
- 68 Consolidated text, Journal of Laws of 2021, item 745, as further amended, hereinafter referred to as “k.p.a.” (Code of Administrative Procedure).
- 69 In the case in question, the “approval” made by the Voivodship Monument Protection Officer is not an example of cooperation, understood as a situation in which an administration body is obliged to request the position of another authorised entity before taking a decision on a given case. As part of the regulation contained in Article 25 (1) of the APGM, the only relation is between the owner (holder) of the immovable

- 73 P. Molski, *Funkcja – atrybutem wartości i ochrony zabytku*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014 r., s. 190.
- 74 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania...*, s. 10.
- 75 Jak wskazuje J. Tajchman, „w zależności od przyjętego nowego programu użytkowego ten sam budynek może być raz «funkcjonalny», a innym razem «afunkcjonalny». Jeśli na przykład dawny spichlerz przewidziano na współczesny magazyn, to jego nowa funkcja nie zniszczy dawnego układu. Jeśli w tym samym spichrzu będziemy chcieli zaprojektować biura lub mieszkania, to zgodnie ze współczesnymi normami technicznymi w spichrzu trzeba będzie podwyższyć kondygnacje (czyli zniszczyć jego układ przestrzenny). Dodatkowo nastąpi także zniekształcenie elewacji, gdyż biura czy mieszkania wymagają dużo większych okien od tych, które są wystarczające dla spichrza lub magazynu” – J. Tajchman, op. cit., s. 10.
- 76 P. Molski, *Funkcja – atrybutem wartości i ochrony zabytku*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014 r., s. 193.
- 77 Tak m.in. J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania...*, s. 1; B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, s. 57-58.
- 78 M. Korpała, *Urząd konserwatorski a zabytek, czyli o wpływie urzędu na przygotowanie i realizację prac konserwatorskich*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, nr 1, s. 81.
- 79 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego...*, s. 129.
- 80 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, s. 67.
- 81 J. Tajchman, *W sprawie konieczności ustanowienia standardów wykonywania projektów dotyczących prac planowanych w zabytkach architektury*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 84.
- 82 P. Stepień, *Zestawienie elementów zabytkowych jako narzędzie waloryzacji zabytku w procesie klasyfikacji i kategoryzacji*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, nr 2, s. 118.
- monument and the Voivodship Monument Protection Officer, and the issue of developing an immovable monument for utility purposes is not part of any proceedings conducted by a public administration body other than the Voivodship Monument Protection Officer.
- 70 K. Zalaśńska, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, no. 6, p. 13.
- 71 K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków...*, p. 99.
- 72 P. Antoniak, M. Cherka (ed.), F. Elżanowski, A.K. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz...*, p. 135.
- 73 P. Molski, *Funkcja – atrybutem wartości i ochrony zabytku*, [in:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa 2014, p. 190.
- 74 J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania...*, p. 10.
- 75 According to J. Tajchman, “depending on the adopted new utility programme, the same building may be ‘functional’ at times, and at other times ‘afunctional.’ If, for example, a former granary was intended for a modern warehouse, its new function would not destroy the old layout. If, in the same granary, we wanted to design offices or apartments, in accordance with contemporary technical standards, storeys would have to be raised (i.e. the spatial layout would be destroyed). In addition, the facade would also be distorted, as offices or apartments require much larger windows than those which are sufficient for the granary or warehouse” – J. Tajchman, op. cit., p. 10.
- 76 P. Molski, *Funkcja – atrybutem wartości i ochrony zabytku*, [in:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, ed. B. Szmygin, Warszawa 2014, p. 193.
- 77 According to i.a. J. Tajchman, *Standardy w zakresie projektowania...*, p. 1; B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, pp. 57-58.
- 78 M. Korpała, *Urząd konserwatorski a zabytek, czyli o wpływie urzędu na przygotowanie i realizację prac konserwatorskich*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, no. 1, p. 81.
- 79 B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego...*, p. 129.
- 80 B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie...*, p. 67.
- 81 J. Tajchman, *W sprawie konieczności ustanowienia standardów wykonywania projektów dotyczących prac planowanych w zabytkach architektury*, „Ochrona Zabytków” 2008, no. 1, p. 84.
- 82 P. Stepień, *Zestawienie elementów zabytkowych jako narzędzie waloryzacji zabytku w procesie klasyfikacji i kategoryzacji*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, no. 2, p. 118.

Bibliografia / Bibliography

- Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009.
- Antoniak P., Cherka M. (red.), Elżanowski F., Wąsowski A.K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Barełkowski R., *Funkcja jako nośnik continuum w zabytku architektury*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014, s. 57-66.
- Białkiewicz A., *O zmianach użytkowania obiektów sakralnych*, Kraków 2016.
- Brudnicki J., *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 49-72.
- Brudnicki J., *Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat*, „Kurier Konserwatorski” 2016, nr 13.
- Gawlicki M., *Funkcja zabytku – wyznacznik wartości czy pole konfliktów*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014 s. 129-136.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004.

- Jaworski T., *Uchwała Rady Ministrów w sprawie wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 2, s. 91-99.
- Korpala M., *Urząd konserwatorski a zabytek, czyli o wpływie urzędu na przygotowanie i realizację prac konserwatorskich*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, nr 1, s. 77-84.
- Molski P., *Funkcja – atrybutem wartości i ochrony zabytku*, [w:] *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014, s. 189-194.
- Pruszyński J.P., *Blaski i cienie odbudowy i zagospodarowania zabytków: perspektywa prawnicza*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, t. 38, z. 3-4, s. 327-334.
- Pruszyński J.P., *Nieznany protokół*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1993, t. 38, z. 3-4, s. 335-340.
- Pruszyński J.P., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza. Organizacja. Prawo*, Warszawa 1989.
- Rouba B., *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 57-78.
- Rymsza B., Kaperczak K., Killian-Walerzak J., *O konieczności i możliwościach zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do zabytkowych obiektów użyteczności publicznej*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2020, nr 9, s. 118-125.
- Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004.
- Stępień P., *Zestawienie elementów zabytkowych jako narzędzie waloryzacji zabytku w procesie klasyfikacji i kategoryzacji*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2016, nr 2, s. 118.
- Strukowa H., *Problemy użytkowania zabytków architektury*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 2, s. 116-121.
- Szmygin B., *Analiza obiektu zabytkowego jako element adaptacji do współczesnych funkcji użytkowych – metodologia światowego dziedzictwa*, [w:] *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa-Lublin 2009.
- Tajchman J., *Standardy w zakresie projektowania, realizacji i nadzorów prac konserwatorskich dotyczących zabytków architektury i budownictwa*, Toruń-Warszawa 2014.
- Tajchman J., *W sprawie konieczności ustanowienia standardów wykonywania projektów dotyczących prac planowanych w zabytkach architektury*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 79-106.
- Wartościowanie zabytków architektury*, red. B. Szmygin, Warszawa 2013.
- Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014.
- Zalasińska K., *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 11-15.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.