

Jarosław RESZCZYŃSKI

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0002-4843-783X

OCHRONA ZABYTKÓW I OPIEKA NAD ZABYTKAMI W ŚWIETLE POLSKIEGO PRAWA WYZNANIOWEGO

Streszczenie

Tożsamość społeczną zbiorowości kształtują czynniki zakorzenione z przeszłości. Tworzy ją przede wszystkim kultura i jej dziedzictwo. W ostatnich dwu stuleciach jej istotną częścią jest identyfikacja narodowa. Dla współczesnych państw, tak jak Polska budowanych wokół pojęcia „narod”, tożsamość ta jest siłą spajającą społeczeństwo i stanowiącą podstawy jego organizacji. Jej siła wpływa na stabilność państwa i skuteczność jego aparatu. Z tego względu kulturę narodową i jej tradycje chronią zapisane w konstytucji zasady ustrojowe RP. Do zadań państwa należy w konsekwencji ochrona dziedzictwa kulturowego, którego materialną częścią są zabytki. Gwarantują ją obszerne regulacje prawa ochrony zabytków. Wchodzi ono w skład prawa publicznego. Chroniąc zabytki, państwo kieruje się dobrem wspólnym i narzuca ich właścicielom oraz posiadaczom obowiązki w zakresie opieki nad nimi. Przepisy ograniczają także w stosunku do nich ogólnie obowiązujące w prawie prywatnym uprawnienia właścicielskie. Specyfika dziejów Polski powoduje, że wiele zabytków, zwłaszcza z okresu przedrozbiorowego, ma charakter sakralny. Związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych do dzisiaj pozostają ich własnością. Przepisy prawa ochrony zabytków nakładają więc również na nie szczególne obowiązki i ograniczenia, niekiedy dość uciążliwe. Wyjątkowość podmiotów należących do tej kategorii i ich funkcji w społeczeństwie doprowadziły do stworzenia całej gałęzi prawa wyznaniowego. Zawiera ono przepisy dotyczące funkcjonowania kościołów i związków wyznaniowych, ustala stosunki między nimi i organami państwa, a także reguluje wzajemne prawa i obowiązki. W konsekwencji podmioty prawa wyznaniowego podlegają w swojej działalności zarówno prawu wyznaniowemu, jak i – w odniesieniu do zabytków – prawu ochrony zabytków.

W pracy przedstawiona została analiza przepisów obu gałęzi prawa w sferze, w której istnieje ich wspólny zakres. Dotyczy ona okresu od 1918 roku do chwili obecnej. W centrum uwagi znalazły się odmienności regulacji prawnej wobec zabytków, wprowadzone dla kościołów i związków wyznaniowych. Z analizy wynika, że mimo przemian ustroju państwa w tym czasie i zróżnicowanego ideologicznie nastawienia władz do tych podmiotów, ochrona prawna zabytków podporządkowana była przez cały czas zbliżonym zasadom, zgodnym z jej doktryną i europejskimi standardami. W odniesieniu do zabytków należących do podmiotów prawa wyznaniowego obowiązywały w II Rzeczypospolitej (wobec kościoła katolickiego), jak również od 1950 roku do dzisiaj (wobec wszystkich podmiotów), niewielkie zakresowo regulacje partykularne. Nadawały im one status bardziej uprzywilejowany i większe uprawnienia niż pozostałym właścicielom i posiadaczom zabytków. W pierwszym wypadku chodziło o współdziałanie instytucji kościelnych w administracji publicznej w zakresie ich ochrony i wpływ na praktykę stosowania prawa. W drugim uprzywilejowanie dotyczy dotacji na opiekę nad zabytkami należącymi do instytucji wyznaniowych. W zasadzie prawodawcy II RP, PRL i III RP starali się jednak nie różnicować wewnętrznie systemu prawa ochrony zabytków odwołaniami do prawa wyznaniowego. W tej

sytuacji interesujące jest podejście organów państwa do stosowania zasadniczo jednolitych przepisów wobec adresatów będących podmiotami prawa wyznaniowego. W obecnym stanie prawnym uwagę przyciąga przede wszystkim przyznawanie dotacji na opiekę nad zabytkami ze środków publicznych (budżetu państwa, budżetów samorządowych i państwowych funduszy celowych). Prezentacja w artykule ich wielkości w przykładowo dobranych zakresach jest poglądowym uzupełnieniem analizy prawnej. Interpretacja danych ilościowych prowadzi do przekonania, że decyzje organów administracji publicznej o przyznaniu dotacji podmiotom prawa wyznaniowego są względnie prawidłowo skorelowane z liczbą wniosków i znaczeniem zabytków wymagających opieki. Nie można dostrzec ani systemowych preferencji dla nich, ani też ich dyskryminacji.

Słowa kluczowe: prawo wyznaniowe, prawo ochrony zabytków, dotacje na opiekę nad zabytkami należącymi do kościołów i związków wyznaniowych.

PROTECTION OF MONUMENTS AND CARE OF MONUMENTS IN THE LIGHT OF THE POLISH RELIGIOUS LAW

Summary

The social identity of a community is shaped by factors rooted in the past. It is created primarily by culture and its heritage. In the last two centuries, its essential part is national identification. For contemporary states, like Poland, built around the notion of "nation", this identity is the force that binds society together and forms the basis of its organization. Its strength affects the stability of the state and the effectiveness of its apparatus. For this reason, the national culture and its traditions are protected by the constitutional principles of the Republic of Poland. Consequently, the state's tasks include the protection of cultural heritage, the material part of which are monuments. It is guaranteed by extensive regulations of the monument protection law. It is part of public law. When protecting monuments, the state is guided by the common good and imposes duties on their owners and holders to take care of them. The regulations also limit the ownership rights generally applicable in private law. Due to the specificity of Polish history, many monuments, especially from the pre-partition period, have a sacral character. Associated with the activities of churches and religious associations, they remain their property to this day. Therefore, the provisions of the monument protection law also impose special obligations and restrictions on them, sometimes quite burdensome. The uniqueness of entities belonging to this category and their function in society led to the creation of a whole branch of religious law. It contains provisions on the functioning of churches and religious associations, establishes relations between them and state authorities, and regulates mutual rights and obligations. As a consequence, entities of religious law are subject to both religious law and – in relation to monuments – the law of monument protection in their activities.

The paper presents an analysis of the provisions of both branches of law in the sphere in which there is a common scope. It covers the period from 1918 to the present. In the center of attention were the differences in the legal regulations regarding monuments, introduced for churches and religious associations. The analysis shows that despite the changes in the state system at that time and the ideologically diverse attitude of the authorities towards these entities, the legal protection of monuments was at all times subordinated to similar principles, in accordance with its doctrine and European standards. With regard to monuments belonging to entities of religious law, in the Second Polish Republic (in relation to the Catholic Church), as well as from 1950 to the present day (in relation to all entities), small particular regulations were in force. They gave them a more privileged status and greater rights than other owners and possessors of monuments. In the first case, it was about the participation of church institutions in public administration

in terms of their protection and influence on the practice of applying the law. In the second, the privilege applies to subsidies for the care of monuments belonging to religious institutions. In principle, however, the legislators of the Second Republic of Poland, the Polish People's Republic and the Third Republic of Poland tried not to internally differentiate the system of monument protection law with references to religious law. In this situation, the approach of state authorities to the application of essentially uniform provisions to addressees who are subjects of religious law is interesting. In the current legal status, attention is drawn primarily to the granting of subsidies for the care of monuments from public funds (state budget, local government budgets and state earmarked funds). The presentation in the article of their size in selected ranges is an illustrative supplement to the legal analysis. The interpretation of the quantitative data leads to the belief that the decisions of public administration authorities to grant subsidies to entities of religious law are relatively correctly correlated with the number of applications and the importance of monuments requiring care. Neither systemic preferences for them nor discrimination against them can be discerned.

Key words: religious law, monument protection law, subsidies for the care of monuments belonging to churches and religious associations.

Wprowadzenie

Punktem wyjścia podjętej w artykule analizy prawnej polskich przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami są ich przesłanki doktrynalne oraz uwarunkowania społeczne. Regulacje prawne w tym zakresie analizowane są w kontekście relacji pomiędzy instytucjami państwa, którego zadaniem jest ochrona zabytków, i szczególnego rodzaju podmiotami władającymi zabytkami, którymi są kościoły oraz inne związki wyznaniowe, na które prawo nakłada, jak i na inne podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji, obowiązek opieki nad nimi.

Regulacja stosunków prawnych pomiędzy państwem a podmiotami prawa wyznaniowego należy do prawa wyznaniowego. Z tego powodu w jego zakresie pojawiają się przepisy dotyczące ochrony zabytków będących własnością kościołów i związków wyznaniowych oraz opieki nad nimi. Ze względu na swoją treść przepisy te należą jednocześnie do prawa ochrony zabytków. Analiza będzie zatem dotyczyć obowiązywania i stosowania norm prawnych dotyczących ochrony zabytków w odniesieniu do ich adresatów będących podmiotami prawa wyznaniowego. Problematyka ta ma duże znaczenie, gdyż w całym zasobie polskich zabytków obiekty należące do kościołów oraz związków wyznaniowych zajmują pierwszoplanowe miejsce zarówno co do liczby, jak też wartości dla polskiego dziedzictwa kulturalnego. Z reguły są ich własnością w rozumieniu prywatnoprawnym.

Własność z doktrynalnego punktu widzenia oddaje właścicielowi pełnię uprawnień do rzeczy i sposobu korzystania z nich. Prawo polskie, zgodnie z podstawowymi zasadami ustroju państwa, respektuje uprawnienia podmiotowe każdego właściciela i uznaje – w innej sferze – autonomię prawną. Oznacza to, że kościoły i inne związki wyznaniowe, kształtujące w swoim zakresie działania – w myśl innej zasady ustrojowej – swoje stosunki z państwem niezależnie od niego i z poszanowaniem autonomii obu stron, mogą co do zasady dysponować i zarządzać swoją własnością wedle własnych reguł. Ochrona zabytków nie jest jednak współcześnie wyłączną sprawą ich właścicieli.

Trwanie zabytków leży bowiem w interesie publicznym i jego zapewnienie należy do zadań państwa. W tym zakresie normy przyjęte przez państwo mają charakter nadrzędny, a obowiązujące prawo ogranicza możliwość realizacji swobodnej woli właścicieli niezależnie od ich statusu. Artykuł poświęca wiele uwagi doktrynalnym i społecznym uwarunkowaniom takiego stanu rzeczy. Niezmiennie wpływają one na rozwiązania prawne niezależnie od zmian politycznych. W ich ramach troska o zachowanie zabytków i ich utrzymanie jest równoczesnym obowiązkiem podmiotów prawa prywatnego i publicznego. Realizujące interes publiczny, państwo nakłada obowiązki wobec zabytków zarówno na właścicieli, jak i na instytucje władzy publicznej. Analiza obejmuje więc prawo ochrony zabytków w perspektywie prawa publicznego (administracyjnego) oraz prywatnego (rzeczowego). W zakresie, w którym adresatem przepisów dotyczących zabytków są instytucje wyznaniowe, nakłada się na to jeszcze płaszczyzna wyznaniowego prawa. Dla pełniejszego przedstawienia relacji między władzami publicznymi a kościołami i związkami wyznaniowymi analizę doktrynalną oraz prawną (systemową i dogmatyczną) uzupełniono obrazem aspektów finansowych współpracy pomiędzy nimi. Koncentruje się on na ujętym poglądowo w danych ilościowych transferze środków publicznych na opiekę nad zabytkami.

W punkcie wyjściowym analizy należy przypomnieć, że istota państwa prawnego, którym jest Rzeczpospolita (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 2), nakazuje, by wszystkie organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa (Ibidem, art. 7). Stanowienie prawa i jego stosowanie należy do organów władzy publicznej (władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza; Ibidem, art. 10 ust. 2). Organy te funkcjonują w państwie w określonych uwarunkowaniach doktrynalnych i politycznych. Państwo, posługując się przymusem, zarówno tworząc, jak też wprowadzając w życie prawo, realizuje wartości i cele mające wymiar polityczny. Są one wynikiem wyboru sprawujących władzę wśród różnych doktryn i wartości. Przyjęte regulacje prawne naruszać mogą zatem inne doktryny, wartości, a także interesy konkretnych grup społecznych oraz instytucji. Jeśli nakładane są na nie obowiązki czy ograniczane uprawnienia, może to być źródłem sprzeciwów, a także konfliktów. Ich rozmiar może być istotny społecznie, zwłaszcza jeżeli niechcianym normom muszą podporządkowywać się podmioty o takim znaczeniu jak kościoły i związki wyznaniowe. Mają one tradycyjnie wyjątkową pozycję także w wymiarze politycznym, połączoną ze świadomością własnej wyjątkowości i mocy sprawczej, wspieraną mocnymi więziami społecznymi wewnątrz grupy wyznawców. Jak wskazuje historia stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, opór społeczny pojawia się głównie wtedy, gdy regulacje wprowadzane przez organy władzy są sprzeczne z założeniami aksjologicznymi (doktrynalnymi) czy celami tych ostatnich. W przypadku obowiązku troski o zabytki o znaczeniu sakralnym na poziomie doktryny nie występuje kolizja wartości między nakładającym go państwem a podmiotami wyznaniowymi, które nimi władają. Konflikty mogą się jednak pojawiać przy stosowaniu prawa w realizacji obowiązków nakładanych na związki wyznaniowe oraz egzekwowanych przez organy państwa w odniesieniu do konkretnych sytuacji. Przy ich rozwiązywaniu mają znaczenie interpretacje przepisów prawa ochrony zabytków i wyznaniowego. Pomimo założonej spójności systemowej mogą w nich ujawniać się kolizje wynikające z faktu, że w odrębnym porządku aksjologicznym realizują one partykularne cele.

Doktrynalne i normatywne aspekty ochrony zabytków należących do kościołów i związków wyznaniowych nie były dotąd przedmiotem szerszej refleksji nauki prawa wyznaniowego. Przedstawiano w niej w zasadzie tylko ogólnie obowiązek opieki nad zabytkami oraz pomoc państwa dla ich ochrony (zob. Mezglewski, Misztal, Stanisz, 2008, s. 181-182; Krukowski, 2008, s. 219-220; Pietrzak, 2010, s. 291; Czernik, 2016, s. 28; Bijak, 2019, s. 258 i n.).

1. Ustrojowe aspekty ochrony zabytków i ich doktrynalne podłoże

W preambule uchwalonej w 1997 roku Konstytucji RP sformułowana została w imieniu „Narodu Polskiego”, do którego należy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 4 ust. 1), zasada ochrony kultury zakorzenionej „w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Trzeba podkreślić, że zaakcentowanie „chrześcijańskiego dziedzictwa” jest dla systemowego porządku prawnego istotną przesłanką szczególnej pozycji zabytków związanych z wyznaniem chrześcijańskim i uzasadnieniem szerokiego zakresu ich ochrony. Realizacja zasady ochrony kultury, „nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, służy temu, aby „przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Obok strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli jednym z fundamentalnych zadań państwa jest bowiem także „strzeżenie dziedzictwa narodowego” (Ibidem, art. 5). Konstytucja uznaje, że kultura jest „źródłem tożsamości Narodu Polskiego, jego trwania i rozwoju”, a państwo jest zobowiązane do stworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do jej dóbr (Ibidem, art. 6 ust. 1). Wolność korzystania z dóbr kultury należy poza tym do podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela (Ibidem, art. 73). W kontekście dostępu do kultury należy widzieć także obowiązek państwa „udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym” (Ibidem, art. 6 ust. 2).

Obowiązująca ustawa zasadnicza posługuje się terminami „naród”, „kultura” oraz „dobra kultury”, przy czym dwa pierwsze pozostają ze sobą w wyraźnym związku pojęciowym. Nie został on jednak określony na poziomie aktu prawnego. Uznano go za dorozumiany, potoczny, niewymagający komentarza. W istocie kwestia jest teoretycznie dosyć złożona. Pojęciami „naród” i „kultura” od dziesięcioleci zajmuje się nauka, która stworzyła w tym zakresie wiele koncepcji. „Dobra kultury”, które trzeba chronić, mogą przybierać różną postać w zależności od sposobu rozumienia „kultury” i jej powiązania z pojęciem „naród”. Obowiązek zapewnienia korzystania z „dóbr kultury” ukazuje wyraźnie sposób ich pojmowania przez prawodawcę. Przybierają one postać obiektów materialnych albo niematerialnych (dóbr intelektualnych), możliwych do percepcji dla pojedynczego człowieka. Sam sposób percepcji, odbioru zmysłami i przetworzenia w intelekcie, a także dostępu do „dóbr” nie ma znaczenia dla ich istoty. Ważne jest stwierdzenie istnienia dóbr uznanych za należące do sfery kultury. W zbliżonym zakresowo znaczeniu, węższym treściowo, choć z pewnym abstrakcyjnym uogólnieniem, używa się terminu „dziedzictwo kultury”, zwłaszcza – kultury narodu. W „dziedzictwie narodowym”, o którym mówi ustawa zasadnicza, dziedzictwo kulturalne (nazywane też dziedzictwem kulturowym) wydaje się odgrywać najważniejszą rolę. Niewątpliwie

jest ono tą częścią „dawnych dóbr kultury, która uznana została za wartościową przez kolejne pokolenia i dzięki temu dotrwała do chwili obecnej” (Kobyliński, 2012, s. 1141). Jako przedmiot ochrony prawnej dziedzictwo kulturalne jest „zasobem rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (Pruszyński, 2001, s. 50; por. Zeidler, 2007, s. 40-42). W rozumieniu Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 roku na „dziedzictwo kulturalne” składają się „zabytki” (w pierwszym rzędzie dzieła architektury oraz monumentalnej rzeźby i malarstwa), „zespoły” (w zasadzie budowli) i „miejsca zabytkowe” (głównie dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody) (Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa..., 1972, art. 1). Dziedzictwo kulturalne, nawet tylko w części materialnej, której dotyczy konwencja, ma jednak bez wątpienia bogatszą treść niż przyjmuje konwencja dla ochrony pewnych jego składników. Trzeba przy tym podkreślić, że nie tylko w języku potocznym, ale nawet prawa i nauki prawa, brak jest jednoznaczności pojęciowej, zaś terminy „dziedzictwo kultury”, „zabytek”, „dobro kultury” i „zasoby kulturowe” stosowane są wymiennie (Kobyliński, 2012, s. 1141). Widocznie potrzeba ich wyraźnego oddzielenia nie jest w nich zbyt znacząca, odmiennie niż w kulturoznawstwie. Analiza semantyczna skłania w każdym razie do przyjęcia, że „dziedzictwo kulturalne” mieści się w zakresie „dóbr kultury”, a w jego skład wchodzi „zabytki” (Kobyliński, 2011, s. 23).

Pojęcie „kultura” jest współcześnie rozumiane bardzo szeroko. Obejmuje ona, jak pisał J. Szczepański, „ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom” (1978, s. 78). Jest ona „układem czynników współkształtujących życie zbiorowości ludzkiej”. Wydaje się, że takie holistyczne, maksymalnie szerokie podejście do kultury, prezentują również twórcy konstytucji z 1997 roku, choć nie ma w niej śladu refleksji teoretycznej. Kulturę definiuje się także na inne sposoby, w ujęciach atrybutywnych (powszechnie cechy) oraz dystrybutywnych (cechy partykularne), akcentując aspekty nominalistyczne, normatywne, strukturalne, genetyczne, historyczne oraz psychologiczne. Ustalając perspektywę poznawczą, musimy jednak przyjąć, że z socjologicznego punktu widzenia kultura jest tym, „czego uczy się człowiek w trakcie życia społecznego i co przekazywane jest przez pokolenia” jako społeczne dziedzictwo członków społeczeństwa (zob. Gruchola, 2010, s. 96-98). Należą do niej w szczególności wytwory i dobra o trwałym charakterze powstałe w trakcie życia społecznego.

Pojęcie „naród” również nie jest jednoznaczne. Jego rozumienie kształtowało się pod wpływem czynników politycznych oraz ideologicznych i jest uwarunkowane historycznie. Ta niejednorodność widoczna jest także na gruncie obowiązującej konstytucji. Z jednej strony termin „naród” jest w normatywnych sformułowaniach synonimem dawnego „ludu”, podmiotu tradycyjnie rozumianej zasady suwerenności („suwerenność

ludu”) (Preambuła: „Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 4). Z drugiej – „naród” jako wspólnota jest w konstytucji twórcą kultury będącej podstawą jego tożsamości (Ibidem, art. 6 ust. 1). „Naród” jest więc w przyjętym tu rozumieniu pewną zbiorowością ludzką, która może być definiowana w swoich aspektach biologicznych, politycznych i kulturowych. Na świadomość wspólnoty mogą wpływać takie czynniki, jak wspólna nazwa czy też pochodzenie etniczne, terytorium, język, religia, odrębności struktur społecznych, przekonań i zachowań, a nawet sposobu gospodarowania. Fundamentalny jest zatem „wyobrażony i realizowany” kulturowy kontekst funkcjonowania narodu i wzajemnego komunikowania się jego członków (Kłoskowska, 2005, s. 103 i n.). Wyraża się w nim tożsamość narodowa, prowadząca do samoidentyfikacji. Jako zjawisko zbiorowe jest ona wypadkową identyfikacji indywidualnych i grupowych członków wspólnoty narodowej w odniesieniu do przynależności do niej. Cechuje ją trwałość mechanizmów odbioru zjawisk społecznych i politycznych danej grupy narodowej oraz podobne emocje i reakcje, które mu towarzyszą. Związane jest z nimi poczucie ciągłości międzypokoleniowej oraz słuszności postaw i zachowań zakorzenionych w trwałej tradycji. Są one w ramach grupy narodowej powszechnie akceptowane. Jest to fakt kulturowy. W istocie „trzon tożsamości narodowej stanowią treści kultury narodowej. Jest to międzypokoleniowy przekaz kanonu narodowego, kultury. Jednostki tworzące naród przekazują kolejnym pokoleniom wierzenia i wartości, postawy, normy i wzory zachowań” (Frączek, 2018, s. 15). Dla ustawodawcy dbałego o ochronę dziedzictwa narodowego istotną sprawą jest stworzenie kanonu tożsamości narodowej i utrwalenie jego składników. Odwołanie się do niego sprzyja konsolidacji wspólnoty, jak również zwiększa efektywność oddziaływania norm prawa publicznego. W nabyciu świadomości przynależności do wspólnoty pomaga jednostce wskazanie jasnych kryteriów identyfikacji własnej grupy, oddzielenie „swoich” i „obcych”, wytyczenie pomiędzy nimi a własną wspólnotą linii granicznych (zob. Smith, 2009a, s. 250-251). Służą temu różne elementy dziedzictwa kulturalnego, podlegające wyborowi, wartościowaniu i interpretacji. Procesy te leżą u podstaw autoidentyfikacji i same poddają się różnym oddziaływaniom. W nauce zwraca się uwagę na to, że tożsamość kształtuje się przede wszystkim naturalnie, w oparciu o powszechny zasób wiedzy i jej odbiór publiczny. Obok naturalnych procesów „dziedziczenia społecznego” tworzących kulturowe podstawy identyfikacji narodowej źródłem tożsamości mogą być jednak także wprowadzane do niej w zamierzony sposób nowe elementy, wyeksponowane przejawy wartości uznanych przez jakąś grupę za cenne, „uzupełnienia” do tradycji czy jej korekty, akcentujące ich odrębność i wyjątkowość godną zbiorowej akceptacji. Działania w zakresie ich „promocji” w społeczeństwie podejmowane są przez elity (naukowe, kulturalne, dawniej literackie, obecnie medialne), a także czynniki polityczne reprezentujące określoną ideologię i realizujące „projekty” w zakresie przebudowy tożsamości. Tożsamość społeczeństwa może być więc częściowo statyczna, a częściowo dynamicznie konstruowana przy użyciu instrumentarium kulturowego. Jej kształt w danym momencie ma jednak charakter obiektywny (zob. Bokszański, 2005, s. 114 i n.).

Wśród różnych perspektyw ujmowania narodu jako wspólnoty o utrwalonej tożsamości nauka XX-wieczna na pierwszy plan wysuwała właśnie jego kulturowe rozumienie i interpretację więzi wspólnotowych w kontekście czynników kulturowych (zob. Reszczyński, 2021, s. 58 i n.). Przyjmuje się więc, że najważniejszym spoiwem zbiorowości jest wspólna tożsamość oparta o kulturę. Tożsamość ta ma charakter grupowy. Umieszcza ona jednostkę w systemie różnorodnych związków o charakterze zrzeczeniowym, wprowadzając ją w sieć pozycji oraz ról społecznych połączonych z „przynależnością rodową, plemienną, etniczną, narodową i cywilizacyjną” (Paleczny, 2008, s. 69). Uważa się słusznie, że wspólna kultura narodowa jest podstawą solidarności społecznej jednoczącej ludzi, którzy ją zachowują. Wyraża się obiektywnie w postawach i działaniu zbiorowym (zob. Znaniecki, 1990, s. 33). Kulturowe rozumienie narodu ma dwa aspekty: obiektywny i subiektywny. W pierwszym przyjmuje się, że „dwie osoby należą do tego samego narodu, jeżeli uczestniczą w tej samej kulturze, przez którą rozumieć należy system idei, znaków, skojarzeń, sposób zachowania i porozumiewanie się”. W drugim, że „dwie osoby należą do tego samego narodu, jeżeli uważają, że należą do tego samego narodu”. W każdym przypadku naród jest więc efektem „przeświadczeń, lojalności i solidarności człowieka” i istniejące w nim więzi mają znaczenie wtedy, gdy ludzie żyją w przekonaniu, że z tytułu przynależności do niego mają wobec siebie pewne obowiązki i pewne prawa (Gellner, 2009, s. 82-83). Kategoria obowiązków i praw funkcjonuje na różnych płaszczyznach, a wśród nich moralnej i prawnej. Jeśli państwo ma charakter narodowy (państwo jednego narodu lub w którym istnieje naród dominujący) oraz realizuje politykę wzmacniania więzi narodowych, prawodawstwo jest z reguły nastawione na tworzenie normatywnych podstaw utrzymania tożsamości narodowej. System prawny chroni wtedy powszechnie przyjęty obraz wspólnoty posiadającej przynależne jej historycznie terytorium, mającej jednorodne społeczeństwo osadzone w dającej się ująć obiektywnie kulturze, opartej o jeden język, tradycję, wspólne symbole i mity tworzące zbiorową pamięć. Społeczeństwo ma potrzebę dawania w publicznej aktywności świadectwa swojej ekskluzywnej tożsamości, a przepisy prawne mu to umożliwiają albo także do tego nakłaniają (zob. Smith, 2007, s. 150-151). Nie ma tu większego znaczenia, że – jak wspomniano – wyobrażenie o składnikach tradycji wyznaczających standard tożsamości narodowej bywa nie tylko wynikiem naturalnego rozwoju, lecz także skutkiem działań edukacyjnych elit opiniotwórczych (jak na ziemiach polskich pod koniec XIX wieku) lub socjotechnicznych starań władzy państwowej (zob. Hobsbawm, 2008, s. 293-294). Niezależnie od pochodzenia i obiektywnej prawdziwości, tworzą one pamięć historyczną narodu, a przez nią – fakty społeczne służące zachowaniu jego integralności oraz spójności. Jak ujął to L. Kołakowski: „zbędnie dowodzić, że tożsamość narodowa wymaga pamięci historycznej. Z tego względu jest rzeczą bez znaczenia, co w tej pamięci jest prawdą, półprawdą, a co zwykłą legendą. Chodzi tylko o to, że żaden naród nie może trwać nie będąc świadomym, iż jego obecna egzystencja jest przedłużeniem istnienia w przeszłości” (Kołakowski, 1995, s. 49). Niewątpliwie: im głębiej w przeszłości zakorzeniona jest pamięć historyczna, tym mocniej ugruntowana jest tożsamość narodowa i bardziej stabilne są struktury państwa będącego emanacją narodu.

Jest oczywiste, że czynnik narodowy dominował w tym względzie w większości państw w ostatnich dwóch stuleciach. Wpływy ideologii oraz politycznych nurtów nacjonalizmów na losy państwa i narodów w XIX i XX wieku uzasadniają w znacznej liczbie przypadków pogląd E. Hobsbawma, że „wszystkie państwa są dziś oficjalnie »narodami«” (2010, s. 171). Dostrzegamy to zjawisko także na płaszczyźnie normatywnej w naszej ustawie zasadniczej, o czym była wcześniej mowa. W większości przypadków już samo istnienie państwa jako organizacji narodu sprzyja wzmocnieniu świadomości wspólnoty i jej trwałości, chociaż z drugiej strony nie jest konieczne dla jej bytu. W przeciwieństwie do państwa naród jest bowiem przede wszystkim faktem kultury, „zbiorowością o charakterze kulturowej wspólnoty” (Kłóskowska, 2005, s. 23-24). Choć na tworzenie i funkcjonowanie państw tylko w ograniczonym zakresie wpływają czynniki kulturowe, nauka zwraca jednak uwagę na jego osadzoną w historii rolę „narodotwórczą” (zob. Smith, 2009b, s. 32-34). Dzieje Polski wskazują zarówno na trwanie narodu dzięki kulturze, jak i na rolę państwa w budowaniu tożsamości narodowej.

Kultura narodowa jest w swych ramach pewną formą integracji „wybranych elementów wielu systemów kultury: języka, religii, obyczajów, sztuki, organizacji” (Kłóskowska, 2005, s. 34). W potocznym rozumieniu jest to ta część kultury, która wyznacza tożsamość, to, co grupa narodowa uznaje za własne, specyficzne, wyrażające jej odrębność. To wszystko zatem „należy chronić, szanować i rozwijać” (Fischer, 2010, s. 158). Jest to wyraźna wskazówka dla polityków i prawodawców.

W formowaniu oraz trwaniu pamięci historycznej ważną rolę odgrywają kody komunikowania się społecznego, oparte o wspólne wyobrażenia topiczne. Instrumentami ich przekazu są mity (narracje w sposób obrazowy i uproszczony, wyjaśniający istotę i sens życia oraz jego zjawisk w sferze egzystencji indywidualnej i zbiorowej, powstające z przetworzenia doświadczeń wspólnotowych i symbole). Nauka zwraca uwagę na trwałe „symboliczno-magiczne” podstawy tożsamości narodowej. Uświadamiamy sobie twórczą funkcję dla polskiej tożsamości narodowej mitów heroizmu oraz martyrologii, powstań narodowych, walki „za naszą i waszą wolność” czy tolerancyjnej Rzeczypospolitej wielu narodów. W przypadku polskiej tożsamości narodowej szczególnie ważną funkcję pełnią jej odwołania religijne (katolickie). W tym konglomeracie różnych czynników niezwykle ważną rolę pełnią zabytki, „pomniki historii” (w rozumieniu potocznym, a nie prawnym). Symbole takie jak zamek królewski na Wawelu czy miejsca walk oraz męczeństwa budzą podobne odczucia u większości Polaków niezależnie od ich postaw i przekonań w innych kwestiach. Wyznaczają płaszczyznę identyfikacji wspólnotowej. Instytucje państwa, zmierzając do zapewnienia mu trwałości i stabilnego bezpieczeństwa, także dostrzegają szczególną rolę, jaką odgrywają one w pamięci historycznej. Pamięć historyczna jako źródło tożsamości wspólnoty jest więc w państwie chroniona oraz uwzględniana jako przesłanka działań i decyzji zarówno przez polityków, instytucje państwa oraz struktury społeczne, jak też przez prawodawcę dbałego o siłę i trwałość państwa oraz efektywność legislacji w określonym kulturowo społeczeństwie. W tym należy widzieć główne źródło ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego. Pamięć historyczna wspiera się na konkretnych punktach odniesienia, które muszą być chronione. Do szczególnie istotnych należą zabytki. Ich wymiar symboliczny musi być wsparty ich realną, materialną ochroną, a tej ma służyć prawo.

2. Państwo i prawo a ochrona zabytków

Zainteresowanie elit społecznych zabytkami przeszłości zwiększało się na zachodzie Europy (najwcześniej we Francji) w 2 poł. XVIII wieku w miarę wzrostu poziomu wiedzy i ich wykształcenia. Władze publiczne zaczęły się nim zajmować dopiero wtedy, gdy same stały się emanacją nowożytnego państwa, odwołującego się do koncepcji narodu i jego tożsamości (w rewolucyjnej i napoleońskiej Francji) i mogły wykorzystać go do swoich celów politycznych (zob. Pasierb, 1971, s. 27; Dreła, 2006, s. 14). Charakter prawnej ochrony zabytków ewoluował w europejskich państwach opartych na tej zasadzie w okresie kolejnych 150 lat. Początkowo powierzano istniejącym urządowi dodatkowe zadania dotyczące dokumentacji i utrzymania zabytków w odpowiednim stanie. Później (od połowy XIX wieku) zaczęły powstawać osobne instytucje publiczne o fachowym charakterze, nadzorujące ochronę zabytków. Ich zalecenia wykonywane były przez inne organy państwa w ramach istniejącego systemu prawnego. Dopiero pod koniec XIX wieku zaczęto wydawać odrębne zespoły przepisów, wprowadzających władcze uprawnienia państwa i ograniczających dotychczasowe prawa właścicieli zabytków. Przepisy te obejmowały zarówno prawo administracyjne, cywilne, jak i karne. Pod groźbą sankcji prawnych właściciele nie mogli już bez zgody urzędów publicznych swobodnie decydować o zarządzie swoją zabytkową własnością i o jej losach. Zaczęły powstawać wyodrębnione instytucje administracji państwowej, posiadające kompetencje w tym zakresie i pionierzy wykonawcze – służby konserwatorskie (Pasierb, 1971, s. 30; Hammer, 1995, s. 101-103; Speitkamp, 1996, s. 315-316; Hanson, 2011, s. 62-63; Matelski, 2011, s. 245). Zbiega to się w czasie z pojęciowym i prawnym określeniem terminu „zabytek” oraz treści i zakresu ochrony, co było niezbędne dla ich prawidłowej działalności. Dalszy rozwój prawa ochrony zabytków aż do czasów współczesnych szedł wytyczoną w ten sposób drogą: coraz bardziej szczegółowych regulacji rozszerzających się kompetencji państwa i jego organów w odniesieniu do własności prywatnej. W tym kontekście zauważyć można, przede wszystkim w 2 poł. XX wieku, poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych: uznanie dziedzictwa kultury (czy choćby tylko zabytków) za własność państwową (najlepiej zabezpieczającą interes publiczny) albo za własność publiczną w jeszcze szerszym ujęciu podmiotowym prawa („ogólnoludzką własność dziedzictwa ludzkości”) (zob. Kobyliński, 2009, s. 291; 2012, s. 1148-1151).

Przed 1918 rokiem na ziemiach polskich władze pruskie (niemieckie) i rosyjskie nie były zainteresowane ochroną polskiej pamięci historycznej (zob. Dettloff, 2006, s. 44). Jedynie na obszarze autonomicznej Galicji w ramach państwowego systemu ochrony zabytków funkcjonowały dość sprawnie polskie organy konserwatorskie współpracujące z Sejmem galicyjskim we Lwowie i jego Wydziałem Krajowym (organem wykonawczym) – Grona Konserwatorów Galicji Zachodniej i Wschodniej. Wspierały ich działania instytucje społeczne (np. Akademia Umiejętności w Krakowie) i opinia publiczna. Dzięki nim odzyskano zamek królewski na Wawelu i zaczęto jego odnowę. W Austrii nie uchwalono jednak aż do jej upadku ustawy o ochronie zabytków z uwagi na opór właścicieli zabytków przed ograniczeniem ich uprawnień (głównie kościoła katolickiego i arystokracji). Nie przyjęto też osobnej ustawy dla Galicji, którą starano się przygotować (Dobosz, 1997a, s. 185 i n.; Broński, 2009, s. 76; Zalańska, 2010a, s. 26). Podobnie było w Rosji (projekt ustawy wniesiono krótko przed wybuchem I wojny światowej,

Brykowski, 2008, s. 445). Przed 1918 rokiem jedynie w cesarstwie niemieckim właściciele i wykonawcy prac konserwatorskich podlegali już w praktyce bezpośredniemu nadzorowi administracyjnemu o charakterze nakazowym.

Po 1918 roku odrodzone państwo polskie w sposób konsekwentny przystąpiło do regulacji prawnej ochrony zabytków historycznych. Pierwszym aktem prawnym był dekret Rady Regencyjnej (Królestwa Polskiego, jeszcze przed formalnym powstaniem Rzeczypospolitej) z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami kultury i sztuki (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r.). Po 10 latach zastąpiło go Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, które obowiązywało aż do 1962 roku. W jego miejsce władze PRL wprowadziły Ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, będącą z kolei w mocy aż do 2003 roku. Wtedy to w III Rzeczypospolitej uchwalono Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wielokrotnie później nowelizowaną. Każdy z tych, w swoim czasie podstawowych dla ochrony zabytków, aktów prawnych miał zastosowanie do zabytków, niezależnie od tego, w czym były władaniu i użytkowaniu, a więc też do własności kościołów i związków wyznaniowych. Nie wykluczały one jednak regulacji szczególnych wobec zabytków o charakterze sakralnym.

Dekret Rady Regencyjnej odnosił się do wszystkich „zabytków sztuki i kultury” znajdujących się na terenie państwa polskiego, a wyjątkowo także za granicą, jeśli były własnością państwa lub jego obywateli (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r., art. 1). Podmiotowo dotyczył zaś wszystkich właścicieli i uprawnionych do dysponowania zabytkami – zarówno według prawa prywatnego, jak też publicznego. Dekret przejmował w znacznej mierze wcześniejsze wzorce francuskie, w których jednolicie traktowano wszystkich właścicieli (przy jednoczesnym ostrym rozdziale państwa i związków wyznaniowych). Objął on ostatecznie swoją mocą całe terytorium II RP w 1922 roku. Opiekę nad zabytkami powierzono ministerstwu wyznań religijnych i oświecenia publicznego, które wykonywało ją za pośrednictwem powoływanych przez ministra konserwatorów zabytków sztuki i kultury (Ibidem, art. 2 i art. 3; zob. Klause, 2006, s. 17; Zimna-Kawecka, 2010, s. 124). Przewidziano stworzenie inwentarzy zabytków, a opieka nad nimi objąć miała (nawet przed wpisem) „wszelkie ruchome i nieruchome dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych”, mające co najmniej 50 lat (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r., art. 11). Wartość zabytkową dzieł kultury i sztuki ustalały organy państwa (Ibidem, art. 6). Brak było ustawowej definicji zabytku w sensie materialnym. Przepisy – poza stwierdzeniem, że zabytki są świadectwem dawnej sztuki i kultury oraz określeniem ich wieku – nie przynosiły żadnych normatywnych wskazówek w tym względzie. Kierując się wyraźnie prawem cywilnym, wprowadzono rozróżnienie zabytków nieruchomych (trwale związanych z gruntem) i ruchomych. Do tych pierwszych należały m.in. budowle, ich części, ruiny, nagrobki, figury, krzyże, kapliczki, jak również dzieła sztuki związane „z architekturą budynków” (Ibidem, art. 12). Wszyscy właściciele zabytków nieruchomych (publiczni i prywatni) byli zobowiązani do ich utrzymywania „w stopniu niezbędnym dla zabezpieczenia ich istnienia” (Ibidem, art. 15). W razie wystąpienia „wyjątkowych powodów” rząd mógł dopomóc właścicielowi w utrzymaniu zabytku. Z drugiej strony mógł on w razie niebezpieczeństwa zniszczenia lub uszkodzenia zabytku nieruchomego

wywłaszczyć go lub wprowadzić ograniczenia jego użytkowania (Ibidem, art. 16). Bez pozwolenia władz konserwatorskich nie było dopuszczalne „burzenie, niszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, zdobienie lub uzupełnianie (nawet instalacjami)” zabytków nieruchomych, a także wprowadzanie zmian w najbliższym otoczeniu ważniejszych obiektów (Ibidem, art. 13). Wykonywanie prac, na które uzyskano pozwolenie, podlegało kontroli konserwatorów. Mogli oni wstrzymać roboty niewłaściwie wykonywane (Ibidem, art. 14). Wobec zabytków nieruchomych wprowadzono inne uregulowania prawne. Zabytkami tymi były – obok dzieł różnych sztuk i rzemiosł, druków, numizmatów oraz dawnych wyrobów ludowych – m.in. przedmioty związane bezpośrednio z przeznaczeniem budynku, takie jak „ołtarze, ambony, chrzcielnice, stalle, pomniki, trumny w grobach kościelnych wraz z ukrytymi w nich działami pracy ręcznej, epitafia, tablice, wota, szaty i naczynia obrzędowe, dzwony itp.” (Ibidem, art. 18). Zakazany był ich wywóz z kraju (Ibidem, art. 19). Wobec zabytków niebędących własnością osób prywatnych, lecz „kraju, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz instytucji społecznych”, zakazano ich „niszczenia, usuwania, sprzedawania, zamieniania, przerabiania, odnawiania lub rekonstruowania”, a nawet wywożenia na wystawy, bez pozwolenia konserwatora (Ibidem, art. 20). Konserwatorzy mieli prawo kontrolowania wykonania tych decyzji, a także wstrzymywania nienależycie prowadzonych prac (Ibidem, art. 21). Obrót zabytkami nieruchomymi tej kategorii bez zgody konserwatora był z mocy prawa nieważny, podobnie jak ich zastaw i darowizna (Ibidem, art. 35). W stosunku do zabytków nieruchomych będących własnością prywatną, które miały duże „znaczenie narodowe”, przepisy dekretu przewidywały uprawnienie rządu do ich wywłaszczenia na rzecz jednego z muzeów narodowych, o ile istniało niebezpieczeństwo ich zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę (Ibidem, art. 22). Można stwierdzić, że „po raz pierwszy w prawie polskim ograniczono z uwagi na ochronę zabytków uprawnienia właścicieli, określono sposób ich wykonywania, a także nałożono obowiązki ze względu na interes publiczny” (Tarnowska-Reszczyńska, 2019, s. 108). Prawodawca zdawał sobie sprawę, w jak znacznej mierze adresatami norm będą podmioty prawa wyznaniowego, lecz nie stworzył dla nich odrębnych regulacji.

Dekret, mimo że odległy w czasie, ma duże znaczenie, gdyż na przyjętych wtedy założeniach dotyczących kierunku i zakresu regulacji oparto także kolejne podstawowe akty prawne w XX i XXI stuleciu.

Wydane w 1928 roku rozporządzenie prezydenta RP (z mocą ustawy), które zastąpiło dekret, przede wszystkim rozbudowało i sprecyzowało jego postanowienia. Sformułowano definicję zabytku w rozumieniu prawa. Był nim „każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie” (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, 1928, art. 1). Definicja posiadała elementy materialne (cechy obiektu) oraz formalne (decyzja organu administracji) (Ibidem, art. 3). Władze administracji wojewódzkiej prowadziły rejestry zabytków jako władze konserwatorskie pierwszej instancji. „Fachowymi organami” wypełniającymi ustawowe zadania wojewodów byli konserwatorzy powoływani przez ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, który był organem drugiej instancji (Ibidem, art. 4, art. 5 i art. 6). Zakres ochrony zabytków

i ich nadzoru był podobny jak w poprzednim akcie prawnym. Utrzymano obowiązek utrzymania zabytku w należytych stanie (Ibidem, art. 16). Dotyczące wcześniej właścicieli powinności ustawowe rozszerzono jednak także na posiadaczy zabytków. W celu uzyskania większej skuteczności opieki prawo odeszło od obciążania obowiązkami tylko podmiotów mających tytuł własności. Kategoria odpowiedzialnych za stan zabytków przyjęła za punkt wyjścia faktyczne władanie zabytkiem. Dysponującym w tym sensie zabytkami związkom komunalnym (samorządowi terytorialnemu), gminom wyznaniowym, osobom prawnym kościoła katolickiego oraz wszelkim instytucjom prawa publicznego, a także stowarzyszeniom zajmującym się opieką nad zabytkami (z osobowością prawną) władze konserwatorskie mogły nakazać dokonywanie potrzebnych robót konserwatorskich i przedsięwzięcie wszelkich środków niezbędnych dla zabezpieczenia zabytków na ich własny koszt, a także wyznaczać w tym celu terminy. W stosunku do innych podmiotów (osób fizycznych) władze konserwatorskie także mogły wydawać decyzje ograniczające ich uprawnienia do władania rzeczą we wskazanym zakresie. W wypadku odmowy ponoszenia wydatków „roboty i przedsięwzięcia” dokonywane były jednak na koszt państwa (Ibidem, art. 13 i art. 16). Nowym obowiązkiem był wymóg zgłoszenia organowi państwa zamiaru zbycia zabytku (Ibidem, art. 19). Pojawiły się też normy należące wprost do prawa wyznaniowego i wywodzące się z jego źródeł. W konsekwencji konkordatowych regulacji stosunku państwa i kościoła katolickiego (1925) wprowadzono w rozporządzeniu prezydenta przepisy nadające kościołowi specjalny status w odniesieniu do ochrony zabytków. Wyjęto mianowicie kościelne zabytki ruchome spod kompetencji administracji publicznej. Decyzja wynikała z rozszerzającej wykładni artykułu konkordatu, stanowiącego, że we wszystkich diecezjach miały zostać powołane przez ordynariuszy w porozumieniu z odpowiednim ministrem komisje „dla ochrony w kościołach i lokalach kościelnych starożytności, dzieł sztuki, dokumentów archiwalnych i rękopisów, posiadających wartość historyczną lub artystyczną”. W tym samym artykule konkordatu zastrzeżono jednocześnie, że państwo będzie mogło aktami prawnymi zmieniać przeznaczenie dóbr należących do Kościoła tylko za zgodą władzy duchownej oraz wprowadzono jednocześnie przepis, że „budowa, przemiana lub restauracja kościołów i kaplic” musi być dokonywana zgodnie z przepisami ustaw prawa polskiego (Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r., art. XIV). Rozporządzenie prezydenta mówi w związku z tym o „starożytnościach, dziełach sztuki, dokumentach archiwalnych i rękopisach”, które posiadają wartość historyczną lub artystyczną i znajdują się w katolickich kościołach i lokalach kościelnych. Z formalnego punktu widzenia kategoria ta mogła obejmować też obiekty niezarejestrowane i figurujące jedynie w inwentarzach diecezjalnych. W stosunku do nich władzami konserwatorskimi były komisje mieszane świecko-duchowne mianowane przez biskupów w porozumieniu z właściwym ministrem. Jako część władzy publicznej musiały one w swej działalności stosować wyłącznie prawo polskie. Skład, właściwości i tryb funkcjonowania komisji ustalać miały rozporządzenia ministra wydawane z kolei w porozumieniu z władzami kościelnymi (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r., art. 5 i art. 7). Rozporządzenie prezydenta potwierdzało regulacje wprowadzone już wcześniej w celu wykonania konkordatu w Rozporządzeniu ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r. w sprawie komisji mieszanych dla ochrony zabytków sztuki i kultury znajdujących się w katolickich kościołach i lokalach

kościelnych. Podpisał je zresztą S. Grabski, główny negocjator konkordatu ze strony polskiej. Komisje składać się miały z pięciu osób. Przewodniczył im biskup (w praktyce mógł on wyznaczyć zastępcę), a jednym z członków musiał być konserwator lub inny reprezentant ministerstwa. Ordynariusz przedstawiał ministrowi proponowany skład komisji, na który ten wyrażał zgodę (zakładaną także milcząco, po upływie terminu na wyrażenie zgody) (Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r., par. 1 i 5). O właściwości terytorialnej komisji decydowały obszary diecezji, które nie pokrywały się z terytorialnym podziałem państwa. Komisje mieszane miały uprawnienia do kontroli stanu zabytków zarejestrowanych w inwentarzach diecezjalnych oraz pozostających „pod opieką” kościelnych przełożonych kościołów i instytucji, w których się znajdowały. Powierzono im także decyzje w sprawie „niszczenia, usuwania, sprzedawania, zamieniania, przerabiania, odnawiania lub rekonstruowania” zabytków im podlegających oraz kontroli ich wykonania. Restauracja obrazów kościelnych wymagała przy tym osobnego pozwolenia ordynariusza (Ibidem, par. 9, par. 10 i par. 12). Domyślać się należy, że wiązało się to z ich ewentualnym wyłączeniem na pewien czas z kultu. W konsekwencji konkordatu uznano, że sprzedaż zabytków figurujących w inwentarzach diecezjalnych wymaga zgody komisji, a nie – jak w innych przypadkach – ministra (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r., art. 19). Pozostające w kompetencji administracji rządowej decyzje w sprawie kościelnych zabytków nieruchomości w przypadku ich konserwacji także wymagały opinii biskupa, czyli w praktyce jego zgody (Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r., par. 13). Koszty konserwacji zabytków ponosić miały instytucje kościelne „z ewentualną pomocą ze skarbu państwa” (Ibidem, par. 11).

Na skutek przyjęcia tych przepisów powstała więc administracja specjalna. Jej funkcjonowanie było ewenementem w ówczesnej administracji państwowej z powodu przekazania części uprawnień władzy publicznej czynnikom spoza sfery państwowej (przy jednoczesnym formalnym włączeniu ich do tej sfery). Można spotkać w nauce aprobowaną argumentację: chodziło o nadanie szczególnej rangi wartości sakralnej dzieł sztuki kościelnej, zapewnienie względnej autonomii od instytucji państwowych przedmiotom szczególnej czci (wizerunki cudowne oraz relikwie), nadanie poprzez zsynchronizowanie „dwu niezależnych porządków prawno-administracyjnych odnoszących się do tej samej grupy przedmiotów”, specjalnej, „wyższej formy ochrony, polegającej na zapobieżeniu niefachowej lub prowizorycznej konserwacji, która mogłaby spowodować większe zniszczenie lub zatarcie wartości” (Bijak, 2019, s. 258 i n.). Istnienie komisji mieszanych straciło podstawę prawną w 1945 roku po wygaśnięciu konkordatu, kiedy Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznał go za nieobowiązujący na skutek „jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską”.

Zmiany, które nastąpiły w ustroju, doktrynie i polityce państwa po II wojnie światowej, miały znaczący wpływ na całokształt ochrony zabytków i opieki nad nimi (zob. Dobosz, 2007a, s. 112 i n.). W praktyce piętno odcisnął ogromny – ilościowy i jakościowy – zakres odbudowy i konserwacji zabytków oraz zadań administracji konserwatorskiej. Wobec podjętej przez nowe władze próby przebudowy tożsamości historycznej Polaków przewartościowano przy okazji cele ochrony. Zabytki „klasowo obce” (np. dwory, pałace) oraz będące dziełem mniejszości narodowych (Niemców, Żydów) czy wiązane silniej z kultem religijnym niż historią narodu w wersji „postępowej”,

stały się z perspektywy władz mniej wartościowe. Czynniki polityczne powodowały, że dopuszczano do ich degradacji, często zupełnie świadomie. Ogrywał tu także rolę fakt, że stała niewydolność gospodarcza systemu powodowała brak środków na ochronę zabytków, a liczba zadań konserwatorskich państwa rosła wobec dominacji publicznych form władztwa nad zabytkami (w tym własności państwowej czy też „społecznej”). Przekształcenia własnościowe (nacjonalizacja i wywłaszczenia) wyjęły bowiem w dużej mierze kwestie ochrony zabytków, zwłaszcza nieruchomości, z rąk dawnych właścicieli prywatnych. Nie dotyczyło to w zasadzie kościołów i związków wyznaniowych na dawnych obszarach II Rzeczypospolitej pozostałych w PRL (na nowych obszarach nie uzyskały one tytułów własności aż do lat 70. XX wieku), jednak państwo przejmowało także nieruchomości wspólnot wyznaniowych, których wyznawcy zginęli w czasie wojny lub opuścili Polskę po jej zakończeniu. Wobec zabytków należących do kościoła katolickiego powrócono po usunięciu szczególnych regulacji do stosowania zasad ogólnych. Kościół na równi z innymi podmiotami podlegał decyzjom administracyjnym i nie był w żadnej mierze partnerem czy współpodmiotem władzy.

W Polsce Ludowej utrzymano przez długi czas obowiązywanie przedwojennych przepisów. Silna pozycja władz administracyjnych w obowiązujących aktach prawnych okazała się wystarczająca dla zabezpieczenia interesów nowych „gospodarzy” państwa. W tej sytuacji inicjatywę wydania nowej regulacji dla ochrony zabytków podjęto dopiero po kilkunastu latach. W 1962 roku przyjęto ją jako ustawę o ochronie dóbr kultury. Przepisy wprowadziły podwójną terminologię: ustawa odnosiła się zarówno do dóbr kultury, jak też do zabytków (zob. Pruszyński, 2001, s. 295 i n.; Drela, 2006, s. 25 i n.; Zalasińska, 2010a, s. 49). Dobro kultury tworzyło kategorię szerszą pojęciowo. Był nim „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną” (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 2). Dobra kultury rozumiano więc nieco inaczej niż w kulturoznawstwie i wyłącznie w sposób materialny. Ochrona tych dóbr była obowiązkiem państwa i powinnością wszystkich obywateli. Polegała na ich „zabezpieczeniu przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych” (Ibidem, art. 3 ust. 2). Nie wprowadzono zakładanego w poprzednich ustawach obowiązku utrzymania obiektu we właściwym stanie (Ibidem, art. 1; art. 3 przyjmował jednak, że ochrona dobra kultury daje jego pełne „zabezpieczenie”). Bezpośrednim przedmiotem ochrony miały być zabytki. Były to dobra kultury wpisane do ich rejestrów i do inwentarzy muzealnych. W tym aspekcie definicja stawała się formalna, jednak rozszerzono ją o dobra kultury niespełniające przesłanek formalnych, „jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty” (Ibidem, art. 4). Otwierało to pole interpretacji dla organów administracji konserwatorskiej. Niewątpliwie jedną z przyczyn wydania nowej ustawy była ewolucja założeń działalności konserwatorskiej. Przyjęta w nowej ustawie konstrukcja była efektem teoretycznych analiz prawnych związanych ze zmieniającym się rozumieniem kultury i zamiarem objęcia ochroną maksymalnie szerokiej liczby obiektów oraz potrzebą dostosowania przepisów do wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, w pierwszym rzędzie Konwencji haskiej z 1954 roku o ochronie dóbr kulturalnych w razie

konfliktu zbrojnego i dołączonego do niej protokołu (Kaczmarek, Zeidler, 2004, s. 72 i n.). Ochrona dóbr niebędących zabytkami była w ustawie przyjęta w zasadzie deklaratorywnie i nie oddziaływała na praktykę ochrony, która odnosiła się, jak poprzednio, do zabytków. W swej stronie podmiotowej ustawa dotyczyła obowiązków i uprawnień właścicieli i użytkowników zabytków (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 25 ust. 1, art. 33, art. 38). Nie wymieniano w niej posiadaczy. Wprowadzony termin „użytkownik” nie miał związku z prawem cywilnym. Przyjęto go w potocznym rozumieniu i odnosił się do wszystkich, którzy użytkowali w jakiś sposób z przedmiotu ochrony (używali go i korzystali z niego). Celem przepisu było objęcie w jak najszerszym zakresie grupy władających zabytkami i nieposiadających uregulowanego tytułu prawnego, co było zjawiskiem częstym w PRL. Należały do niej także kościoły i związki wyznaniowe, użytkujące w tym rozumieniu, zwłaszcza na Ziemiach Zachodnich, obiekty zabytkowe. Chodziło głównie o zabytki nieruchomości (zob. Dobosz, 1997b, s. 1 i n.; Jagielska-Burduk, 2011, s. 132 i n.). Treść regulacji wiązać należy z obowiązkiem ponoszenia kosztów ochrony. W trosce o zainteresowanie użytkowników stanem zabytku, czego z reguły brakowało, m.in. w przypadku niszczących dworów i pałaców, ustawa zalecała dążenie do ich „zagospodarowania na cele użytkowe” (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 40). W odniesieniu do zabytków formułowano wobec właścicieli i użytkowników obowiązek ich zachowania. Nie odwołano się jednak do tradycyjnego pojęcia „właściwego stanu”. Obowiązek dotyczył w szczególności zabezpieczenia przed „zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją” (Ibidem, art. 25 ust. 1 pkt 1). Odbudowa czy konserwacja nie były uwzględnione jako ogólna powinność obciążonych podmiotów. Zresztą nawet we wskazanym zakresie związane były one jedynie zakresem umowy (podstawy władania) bądź też przepisem prawa, nie zaś faktycznymi potrzebami. W pozostałej sferze obowiązki właścicieli i użytkowników oraz uprawnienia organów administracyjnych były podobne do dawniejszych (zob. Ibidem, art. 21 i art. 27 co do zezwoleń konserwatorskich na prace przy zabytkach). Widoczna była tendencja do uszczegółowienia przepisów i rozbudowywania procedur wykonawczych. Zaostrzono także kary za nieprzestrzeganie ustawy, głównie wobec podmiotów niepaństwowych (Ibidem, art. 78). Jedną z sankcji było przejęcie zabytku na własność państwa (wywłaszczenie) przy przesłankach dających organom państwa szeroki zakres interpretacji (m.in. „interes publiczny”) (Ibidem, art. 33 i art. 34). Istniała też inna droga przejęcia zabytku przez państwo – „za długi”. Wojewódzki konserwator zabytków mógł, uznając potrzebę dokonania konserwacji zabytku, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi dokonanie robót konserwatorskich w określonym terminie (Ibidem, art. 30). Jeśli sprawa nie dotyczyła własności państwa, podmiot, który był adresatem nakazu, miał w ciągu miesiąca złożyć oświadczenie, czy wykona prace we własnym zakresie i na własny koszt. Jeśli tego nie zrobił, nie dotrzymał terminu lub działał „w sposób opieszły”, organ konserwatorski mógł zdecydować o wykonaniu robót ze środków państwowych. Koszty wykonania zastępczego obciążały nadal właściciela lub użytkownika. Dochodzono ich poprzez egzekucję, a zabezpieczeniem była hipoteka przymusowa. W wyjątkowych „uzasadnionych przypadkach” władze mogły uznać wyłożone środki częściowo lub w całości za dotację bezzwrotną (Ibidem, art. 31 i art. 32). Niewątpliwie w ówczesnych warunkach przepis ten był wymierzony przede wszystkim we własność prywatną, w tym także w kościelną. Prace przy zabytkach należących do państwa regulowane były

przez inne procedury, a finansowanie należało do budżetu. Trudno jednak przyjąć, że ustawa z 1962 roku pozbawiła kościół katolicki i jego instytucje „wszelkich praw w stosunku do zabytków sakralnych” (Paszkowski, 2018, s. 32).

Zróznicowane traktowanie typów własności usunięto z przepisów wraz ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego państwa po roku 1989. Znowelizowano przy tym ustawę z 1962 roku. Już w lipcu 1990 roku wprowadzono zmianę usuwającą (na stałe) obowiązek ponoszenia ciężaru obowiązku ochrony dóbr kultury przez państwo oraz przywracającą obowiązek właścicieli (i użytkowników) utrzymania należących do nich dóbr kultury we właściwym stanie.

W 2003 roku przyjęta została nowa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nauka widzi w jej treści kompromis pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym (Jagielska-Burduk, 2011, s. 149). Podstawową przesłanką ochrony pozostał jednak nadal interes publiczny. Odstępując od stosowania pojęcia „dobro kultury” i odnosząc się tylko do zabytku, ustawa z 2003 roku określa go w nowej definicji jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 3 pkt. 1). Jest to jednak w gruncie rzeczy parafraza dawnej definicji dobra kultury z 1962 roku (o ewolucji pojęcia „zabytek” zob. m.in. Sługocki, 2009, s. 614-622; Zalańska 2010a, s. 136 i n.). Posłużenie się w ustawie pojęciem „zabytek” w sensie materialnym, przy utrzymaniu większości przepisów poprzedniej ustawy używających tego terminu w sensie formalnym, wywołało obawy o nadmierną uznaniowość w działaniach organów administracji konserwatorskiej. Funkcję ograniczającą zakres uprawnień państwa pełni ustalenie katalogu form oraz sposobów ochrony zabytków, wymagających – jak poprzednio – formalnej decyzji organu administracji (Ibidem, art. 7). Dalej najważniejszą rolę pełnią rejestry zabytków prowadzone przez konserwatorów wojewódzkich, podległych wojewodzie (zob. krytykę Rouba, 2011, s. 36; poprzedni stan, Kowalski, Zalańska, 2011, s. 21). Wojewódzcy konserwatorzy podjąć mogą decyzje o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości na wnioski (właścicieli lub użytkowników wieczystych) lub z urzędu w każdej sytuacji, a ruchomych z urzędu tylko w razie uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia za granicę (Ibidem, art. 9 i art. 10). Istotne znaczenie dla objęcia ochroną mają też ewidencje zabytków: gminne, wojewódzkie i krajowa, szersze zakresowo niż rejestry, choć o mniejszym w świetle przepisów znaczeniu praktycznym (Ibidem, art. 22 i art. 21; zob. Mikiciuk, 2010, s. 5-10). Obecne dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa mówią o wpisach ponad 70 tys. zabytków nieruchomości i ok. 270 tys. zabytków nieruchomości (w początkach 2021 roku 77 996 zabytków nieruchomości oraz 268 915 ruchomych, a ponadto 7 806 stanowisk archeologicznych (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 42). W ewidencji zabytków poszczególnych gmin figurowało natomiast w połowie 2019 roku łącznie prawie 410 000 tys. zabytków nieruchomości (*Kultura w 2019 r.*, s. 96: szacuje się, że 19,5% z nich wymaga remontów lub konserwacji; statystyki nie podają, ile z nich należy do kościołów i związków wyznaniowych).

Przedwojenne akty prawne mówiły o opiece nad zabytkami, a ustawa z 1962 roku odnosiła się do ochrony dóbr kultury, w tym zabytków. Ustawa z 2003 roku połączyła w jednym akcie prawnym oba zbliżone znaczeniowo pojęcia („opieka” i „ochrona”), precyzując na swym gruncie ich znaczenie. Ochrona zabytków jest obowiązkiem organów administracji publicznej, które powinny podejmować działania zapewniające warunki prawne, organizacyjne i finansowe, umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, kontrolę stanu ich zachowania, zapobieganie zagrożeniom, niszczeniu, niewłaściwemu korzystaniu itp. (Ibidem, art. 4). Opieka nad zabytkami jest z kolei obowiązkiem ich właścicieli i – ponownie wprowadzonych do przepisów w miejsce użytkowników – posiadaczy. Zmiana została spowodowana ujednoznaczeniem systemu własnościowego i wyłączeniem z grupy dysponentów zabytków podmiotów wykorzystujących je bez formalnego tytułu. Uzupełnienie kategorii właścicieli o faktycznych posiadaczy w celu dopełnienia kategorii władających zabytkami nie oznaczało jednak oderwania się od uwarunkowań prawnych. W postępowaniu administracyjnym wymaga się bowiem przedstawienia urzędowi tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości. Obok własności jako tytuł wchodziły w rachubę: użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd albo ograniczone prawa rzeczowe i stosunek zobowiązaniowy (Ibidem, art. 9 ust. 1, art. 36 ust. 5-6, art. 49 ust. 11). Kategoria podmiotów objętych przepisami (i obowiązkami) mogła więc nawet ulec w praktyce uszczupleniu o posiadaczy, którzy – nie mogąc wykazać tytułu prawnego – nie byli stronami (np. w sytuacji ich wniosków kierowanych do urzędu).

Opieka nad zabytkami w świetle obowiązującej ustawy polegać ma m.in. na zapewnieniu warunków do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz naukowego badania i dokumentowania zabytku (Ibidem, art. 5). Nauka stoi na stanowisku, że „celem opieki jest jak najdłuższe utrzymanie go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogólnego; ze względu na swoje walory, np. historyczne czy naukowe, zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela (posiadacza), którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone” (Golat, 2004, s. 25). Ogólny obowiązek opieki przekłada się oczywiście na konieczność ponoszenia przez właścicieli i posiadaczy związanych z nią obciążeń finansowych. Najpoważniejsze dotyczą kosztów prowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Wydatków wymaga również obciążające zobowiązanych do opieki prowadzenie badań naukowych zabytku i sporządzanie dokumentacji konserwatorskiej. Przepisy ustawy konkretyzują ich obowiązek wobec zabytków wpisanych do rejestrów, m.in. przy nakazach oraz pozwoleniach na prowadzenie prac i robót konserwatorskich, a także przedstawianiu ich programów i programów zagospodarowania (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 25 ust. 1). W zakresie badań i dokumentacji obowiązek pełnego finansowania uległ ograniczeniu na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uznał on w 2007 roku, że obciążanie kosztami jest co do zasady dopuszczalne, nadmierne obciążanie własności („wszelkimi kosztami”) jest jednak sprzeczne z jej istotą gwarantowaną w obowiązującej Konstytucji (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.). Treść tego wyroku może mieć

zastosowanie również do kosztów prac przy zabytkach, a przy tym musi być dla ich miarkowania uwzględniana przez organy konserwatorskie przy wydawaniu decyzji. Intencje ustawodawcy były prawidłowe: zagwarantowanie, że osoby zobowiązane do zachowania zabytku w jak najlepszym stanie „będą posiadały należytą wiedzę specjalistyczną oraz niezbędne wytyczne dotyczące postępowania” (Zalasińska, 2010b, s. 12). W tym wypadku przekroczono jednak granice kompromisu pomiędzy „interese prywatnym i publicznym”, składając na podmioty prywatne całość kosztów prac leżących w interesie publicznym.

Konieczność ponoszenia kosztów może być też wywołana wypełnianiem zaleceń konserwatorów wojewódzkich wydawanych na wniosek właścicieli lub posiadaczy w odniesieniu do sposobu korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakresu dopuszczalnych zmian, które mogą być w nim wprowadzone (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 27). Pełnią one ważną rolę, określając z góry sytuacje, które mogą skutkować odpowiedzialnością za brak zabezpieczenia, zniszczenie lub uszkodzenie zabytku (Golat, 2004, s. 50). Przerzucenie całości kosztów opieki nad zabytkami na ich właścicieli i posiadaczy w praktyce uniemożliwiłoby efektywną ochronę objętego nią w konstytucji dziedzictwa narodowego i realizację nadrzędnych celów państwa. Z tego powodu konieczne stało się wprowadzenie mechanizmu dofinansowania opieki ze środków publicznych. Jego określeniu służą przepisy o dotacjach celowych (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 71-83). Ich źródłem jest budżet państwa i budżety samorządów terytorialnych. Z tego pierwszego źródła o dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych zabytków wpisanych do rejestrów (oraz na osobną Listę Skarbów Dziedzictwa) mogą ubiegać się osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki organizacyjne, będące właścicielami lub posiadaczami zabytku albo posiadające go w trwałym zarządzie. Dysponentem środków budżetowych państwa jest minister odpowiedzialny za kulturę i dziedzictwo narodowe i wojewódzcy konserwatorzy zabytków (w ramach budżetu wojewody) (Ibidem, art. 73 i art. 74). Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest także dysponentem dofinansowań ze środków państwowego funduszu celowego – Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Środki tego funduszu pochodzą z kar administracyjnych za naruszenie ustawy oraz z zasądzanych przez sądy nawiązek za zniszczenie lub uszkodzenie zabytku (Ibidem, art. 107a-107e, art. 108). Ponadto minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki może przyznać dofinansowanie na badania konserwatorskie, architektoniczne, archeologiczne lub inne badania naukowe związane z prowadzeniem prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach. W osobnym trybie dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, a także znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków mogą być też udzielone przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa. Zasady udzielania i rozliczania dotacji określone są w podjętych przez ten organ uchwałach (Ibidem, art. 81 ust. 1). Należy na marginesie zauważyć, że od czasu powołania samorządu terytorialnego (1990/1998) organy samorządowe wykonują w zakresie ochrony zabytków także zadania zlecone przez państwo. Wojewoda może na wniosek konserwatora wojewódzkiego powierzyć na podstawie porozumienia prowadzenie niektórych spraw z zakresu ochrony

zabytków gminom (miastom) czy powiatom (także miastom na prawach powiatu) (zob. Zeidler, 2007, s. 105). Niezależnie od tego ochrona i opieka na zabytkami należy również do zadań własnych samorządu terytorialnego.

W ustawie z 2003 roku kategoria podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji nie została wewnętrznie zróżnicowana. Nie przewidziano osobnych procedur dla kościołów oraz związków wyznaniowych. Dla ich osób prawnych istnieją jednak poza ogólnym trybem dodatkowe możliwości uzyskania publicznego dofinansowania na konserwację i remonty obiektów sakralnych oraz kościelnych o wartości zabytkowej – z Funduszu Kościelnego. Będzie o nich mowa w dalszej części artykułu.

Analiza przedstawionego w ogólnym zarysie polskiego prawa ochrony zabytków wskazuje, że mimo ewolucji i odmienności poszczególnych aktów prawnych, a także okresowej zależności od przemożnych czynników politycznych, utrzymywane w nim były zawsze ogólne standardy przyjęte także w innych państwach. Widać je w sposobach godzenia interesu właścicieli zabytków i interesu publicznego, rozumianego w pewnych okresach jako interes państwa narodowego, dla którego celem nadrzędnym jest utrzymanie pamięci historycznej i tożsamości, a tym samym zachowanie dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza zabytków. Cel ten respektują przepisy prawa, niezależnie od ustroju, starając się jednak (poza okresem PRL) chronić prawa jednostki. Uwagę zwraca jednak fakt stałego wzrostu szczegółowości przepisów, głównie w odniesieniu do obowiązków różnie określanych dysponentów zabytków oraz uprawnień organów administracji państwowej do kontroli, nadzoru i ingerencji w treść prawa własności.

W kwestii pozycji i uprawnień kościołów oraz związków wyznaniowych, zaś w istocie głównie kościoła katolickiego, w aktach prawa ochrony zabytków widoczne są zmienne uregulowania pod bezpośrednim wpływem przepisów prawa wyznaniowego. W ustawodawstwie wyraźna jest przy tym stała tendencja do nieróżnicowania w sferze podmiotowej dostępu do publicznych środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad zabytkami. Praktyka w zakresie swobodnego (w pewnych granicach) uznania organów państwa przy ich przyznawaniu zależna jest jednak w pewnej mierze także od czynników doktrynalnych i politycznych.

3. Ochrona zabytków w aktach prawa wyznaniowego i jej praktyczne aspekty

Szczególne znaczenie dla ochrony zabytków w Polsce ma fakt, że bardzo wielka ich liczba, głównie zabytków najdawniejszych, pochodzących z czasów przedrozbiorowych, ma charakter sakralny czy religijny. Były one i nadal są prawie wyłącznie w rękach kościołów oraz związków wyznaniowych. Brak jest w pełni aktualnych danych, jednak niewątpliwie „obiekty sakralne są drugą co do liczebności – po obiektach mieszkalnych – grupą zabytków nieruchomości w Polsce” (*Rocznik Statystyczny. Kościół katolicki w Polsce 1991-2011*, 2014, s. 259). W inwentarzach parafii rzymsko-katolickich figuruje prawie 34 tys. zabytkowych obiektów nieruchomości (w tym 21,5 tys. kapliczek, figur i krzyży przydrożnych). Spośród nich jednak tylko ponad 12 tys. wpisano do państwowego rejestru zabytków. Należy uwzględnić też ponad 4 tys. wpisanych do rejestru zabytkowych cmentarzy. Ponad 1 000 zarejestrowanych zabytków nieruchomości należy do innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Spośród wpisanych do rejestru zabytków ruchomych co najmniej 150 tys. jest własnością kościoła katolickiego (*Ibidem*, s. 259 i n.; Czernik, 2016, s. 17). Należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do funkcjonującego

w terminologii kościołów i w języku nauki pojęcia „zabytek sakralny” nie sformułowano definicji legalnej ani w przepisach prawa powszechnie obowiązujących, ani w prawie kanonicznym, ani w gruncie rzeczy w samej nauce (Przekop, 1987, s. 35-37; Paszkowski, 2018, s. 35). W tym zakresie przyjmuje się kryteria na podstawie cech materialnych konkretnego obiektu (jego „sakralności”, czyli posiadania atrybutu świętości lub uświęcenia, w powiązaniu z wyznaniowym elementem transcendencji). Zabytki świeckie były natomiast głównie w posiadaniu osób prywatnych oraz gmin miejskich i państwa. Ulegały one zniszczeniu w większym stopniu niż zabytki sakralne. W biegu historii, w której przerywana była ciągłość państwa polskiego, toczono liczne niszczycielskie wojny oraz podejmowano rozległe wywłaszczenia (zaborcy, PRL), po których nowi właściciele obiektów zabytkowych nie byli często zainteresowani ich trwaniem. Trzeba też pamiętać, że budownictwo drewniane, które stanowiło większość potencjalnych zabytków nieruchomości w dobrach szlacheckich, małych miastach i na wsi, łatwiej ulegało destrukcji i zniszczeniu (pożary). Wraz z nimi przepadały przechowywane w nich zabytki ruchome. Wśród zabytków nieruchomości zachowały się przede wszystkim budowle kamienne i murowane. Kościoły, klasztory, budynki z nimi związane oraz ich wyposażenie stanowią współcześnie własność kościołów i związków wyznaniowych, a przede wszystkim kościoła katolickiego. Ma to ogromny wpływ na przedmiotowy zakres ochrony i opieki nad zabytkami. Biorąc pod uwagę status, pozycję i wpływy społeczne kościołów oraz związków wyznaniowych, nie dziwią starania prawodawcy, aby doprowadzić do maksymalnie harmonijnego i efektywnego współdziałania w tej sferze państwa z ich strukturami organizacyjnymi. Od pierwszych aktów prawnych prawa ochrony zabytków chodziło nie tylko o poddanie ich przymusowi norm prawa polskiego, ale także o uzyskanie dla nich aprobaty na drodze pewnego dostosowania do stanowiska tych instytucji, sankcjonowanego przez akty prawa wyznaniowego. Mające zarówno symboliczne, jak też realne znaczenie dla państwa, dziedzictwo kultury narodowej jest bowiem z punktu widzenia prawnego majątkiem kościoła i jego dziedzictwem.

Istniejący aktualnie w prawie wyznaniowym stan prawny ukształtował się jeszcze w latach 90. XX wieku, począwszy od 1989 roku. Jego podstawa zawarta jest w Konstytucji z 1997 roku. Jej postanowienia zaktualizowały poprzednie regulacje i nadały im jednolitą interpretację. Kluczowy w tej mierze jest art. 25 Konstytucji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 kwietnia 1997 r., art. 25). Jego ust. 3 stanowi, że „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. W interesującej nas materii oznacza to, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa wiążą kościoły i inne związki wyznaniowe. Państwo z kolei respektuje wewnętrzne regulacje każdego z nich w zakresie, który nie jest objęty systemem prawnym RP, a także nie ingeruje w ich stosowanie. W pewnym sensie nadrzędnym nakazem dla organów państwa, kościołów i innych związków wyznaniowych jest zawarty w tym przepisie postulat współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Dobro wspólne jest z kolei punktem odniesienia dla rozumienia interesu publicznego. Przyjęte od ponad 100 lat w polskiej doktrynie społecznej i politycznej paradygmatyczne znaczenie dziedzictwa narodowego i zabytków dla istnienia i trwałości państwa nie jest kwestionowane przez żaden ze związków wyznaniowych. Naturalne jest więc współdziałanie przy ich ochronie. Kolejna fundamentalna

zasada prawa wyznaniowego zawarta jest w art. 25 ust. 1. Stwierdza on, że „kościół i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Oznacza to, że żaden z nich nie może być ani uprzywilejowany, ani pozbawiony przysługujących innym uprawnień, a przepisy przyjęte w stosunku do jednego czy kilku powinny być zastosowane również wobec wszystkich innych. Z punktu widzenia tej reguły nie są dziś możliwe odrębne regulacje wobec kościoła katolickiego, o naturze zbliżonej do tych, które obowiązywały w okresie międzywojennym na podstawie konkordatu. Warto zauważyć, że w porządku prawnym konstytucji marcowej nie było mowy o równouprawnieniu związków wyznaniowych, a jedynie o równouprawnieniu wyznań, stosunek zaś państwa i kościoła katolickiego określony miał być w „układzie ze Stolicą Apostolską” (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 114). Dalsza podstawowa zasada prawa wyznaniowego – zasada bilateralizmu – zapisana została w art. 25 ust. 4. i ust. 5 Konstytucji RP. Stanowi ona, że stosunki między państwem a kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, natomiast między państwem a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez radę ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Regulacja ta, będąca konsekwencją zasady autonomii i niezależności, jest zresztą podobna do zawartej w konstytucji marcowej. Ustawy dotyczące innych związków wyznaniowych miały być według niej uchwalane jednak nie na podstawie umów z radą ministrów, a nieokreślonego prawnie „porozumienia z ich prawnymi reprezentacjami” (Ibidem, art. 114 i art. 115).

Obecnie stosunki między państwem a poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi reguluje 15 aktów prawnych o charakterze ustawowym, z których 3 pochodzą jeszcze z czasów II Rzeczypospolitej. W odniesieniu do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej prawnie sytuacji (obecnie jest ich 171) podstawę tych stosunków stanowią przepisy Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wprowadzenie podmiotu prawa wyznaniowego do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych powierzone zostało decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jest ona aktem stosowania prawa i tworzy określony stan prawny. Określa treść stosunków między nim a państwem, trudno jednak uznać, by była dla niej samoistnym źródłem. Statuty kościołów i związków wyznaniowych są z kolei aktami ich prawa wewnętrznego. Podlegają jednak przed rejestracją kontroli państwa, a jej pozytywny wynik jest jedną z przesłanek rejestracji i załącznikiem decyzji. Z tego względu znajdują się one w aktach rejestrowych. Mogą rzecz jasna regulować w granicach obowiązującego prawa kwestie majątkowe i dotyczące zarządzania zabytkami. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście wspomniana ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W nauce prawa uważa się ją za „swego rodzaju ustawę generalną, odnoszącą się do wierzących wszystkich wyznań oraz do związków wyznaniowych *in genere*” (Mezglewski, Misztal, Stanisław, 2008, s. 51). Stworzono jej projekt po wcześniejszym wynegocjowaniu z przedstawicielami episkopatu ustawy o stosunkach państwa z kościołem katolickim (1989). Władzom schyłkowego PRL zależało, ze względów politycznych, na uniknięciu niezadowolenia pozostałych kościołów i związków wyznaniowych z okazania po okresie „dyskryminacji” pewnych preferencji dla kościoła katolickiego oraz uspokojeniu ich obaw. Przygotowano więc „wspólny mianownik” dla wszystkich wyznań w odniesieniu do ich swobód i do tolerancji

wyznaniowej. Projekt ustawy nie został uzgodniony z kościołem katolickim, był dla niego zaskoczeniem i został przyjęty z nieufnością (Barcikowski, 1998, s. 451-452). Nie była ona nieuzasadniona, gdyż projekt pozbawiał ustawę o stosunkach państwa i kościoła katolickiego swoistej wyjątkowości. Obiektywnie ustawa ta ma bowiem z powodu zakresu podmiotowego i przedmiotowego charakter nadrzędny wobec węższych regulacji dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Odnośnie do ochrony zabytków zawiera ona ogólną deklarację, że „państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury” (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, art. 17). Przedmiotowe ujęcie odbiega od terminologii obowiązującej wówczas ustawy o ochronie dóbr kultury, jednak jest z nią zgodne merytorycznie. „Współdziałanie” nie nakłada jednak ani na państwo, ani na kościoły i inne związki wyznaniowe żadnych skonkretyzowanych obowiązków, a w każdym razie obowiązków odmiennych niż wyszczególnione w regulacjach powszechnie obowiązujących. Odrębny charakter ma przepis zwalniający dochody z działalności gospodarczej osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz spółek, których udziałowcami są wyłącznie te osoby, „od opodatkowania w części, w jakiej zostały przeznaczone w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty katechetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne i inwestycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów” (Ibidem, art. 13 ust. 5). Zwolnienie z podatku dochodowego od środków przeznaczonych na – ukrytą wśród innych celów – konserwację zabytków jest w praktyce *sui generis* formą dotacji państwa na opiekę nad zabytkami będącymi we władaniu kościołów i innych związków wyznaniowych.

Ustawy partykularne (dotyczące poszczególnych kościołów oraz związków wyznaniowych) powtarzają w dużej mierze treść cytowanych przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zawarte są one zatem także w uchwalonej równocześnie z nią ustawie o stosunku państwa do kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Formuła współdziałania jest w niej nawet nieco rozszerzona i uszczegółowiona: „Instytucje państwowe i kościelne” (po zmianach ustrojowych oraz nowelizacji: państwowe, samorządowe, kościelne) „współdziałają w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury kościelnej i sztuki sakralnej oraz ich dokumentacji, muzeów, archiwów i bibliotek będących własnością kościelną, a także dzieł kultury i sztuki o motywach religijnych, stanowiących ważną część dziedzictwa kultury polskiej” (Ibidem, art. 51). Obok zwolnienia od podatku dochodowego w części przeznaczonej m.in. na konserwację zabytków (Ibidem, art. 53 ust. 3) omawiana ustawa stanowi, że państwo udzielać będzie na podstawie odrębnych przepisów dotacji na odbudowę i utrzymanie dóbr kultury (Ibidem, art. 43 ust. 3). Jest to w obowiązującym stanie prawnym nawiązanie do wzmiankowanego już Funduszu Kościelnego. Dodatkowe normy regulujące stosunki między państwem i kościołem katolickim przynosi konkordat z 1993 roku (obowiązujący od 1998 roku) (Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r.). Jako ratyfikowana ustawą umowa

międzynarodowa stanowi on, że „Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy – zgodnie z prawem polskim” (Ibidem, art. 24). W istocie Stolica Apostolska przyznaje w tej sferze działań kościoła nadrzędność prawa polskiego, w tym prawa ochrony zabytków. Z punktu widzenia prawa polskiego nie ulegało to wątpliwości, istotne jest jednak, że ten stan prawny akceptuje także instytucja nadrzędna wobec struktur kościoła katolickiego w RP. Ponadto konkordat wprowadza też pewne obowiązki państwa polskiego: „Rzeczpospolita Polska w miarę możliwości udziela wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury” (Ibidem, art. 22 ust. 4). Przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jego wykonanie jest zależne od możliwości budżetowych państwa. Chociaż zakres obowiązku wspierania ochrony zabytków podlega uznaniu, widzieć go jednak należy w kontekście konstytucyjnych obowiązków państwa i jego nadrzędnych celów. Wzmacnia to imperatyw wsparcia materialnego zabytków kościelnych, co zresztą widoczne jest w praktyce.

Do treści konkordatu z 1925 roku w kwestii działalności komisji diecezjalnych do spraw zabytków wyraźnie nawiązuje obecnie obowiązujący konkordat: „w każdej diecezji komisja powołana przez biskupa diecezjalnego będzie współpracować z właściwymi władzami państwowymi w celu ochrony znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej” (Ibidem, art. 25 ust. 1). Inaczej niż w II Rzeczypospolitej postanowienie konkordatu nie daje jednak podstaw do wyodrębnienia specjalnych organów publicznej administracji ochrony zabytków. W ramach kościoła katolickiego, w oparciu o jego prawo wewnętrzne (kościelne), funkcjonuje natomiast własna struktura zajmująca się ochroną zabytków. Powstała ona w oparciu o instrukcję Konferencji Episkopatu Polski z dnia 16 kwietnia 1966 r. o ochronie zabytków i kierunku rozwoju sztuki kościelnej. Postanowiono w niej, że ordynariusze diecezji powołują komisje sztuki kościelnej, podejmujące decyzje o inwestycjach budowlanych i artystycznych oraz opiniujące prace konserwatorskie. Na szczeblu Konferencji Episkopatu pracuje Rada do spraw Kultury i Ochrony Dziedzictwa Kulturalnego. Przy Stolicy Apostolskiej istniała od 1993 roku Papieska Komisja do Spraw Kościelnych Dóbr Kultury, którą w 2022 roku na mocy konstytucji apostolskiej papieża Franciszka zastąpiła Dykasteria ds. Kultury i Edukacji. Oznacza to nie tylko ujęcie przez kościół katolicki spraw dóbr kultury w szerszym kontekście, ale także nadanie im wyższej rangi. Oprócz tego działają konserwatorzy diecezjalni, z którymi od 1973 roku uzgadniane są wewnątrz struktur kościoła wszystkie sprawy związane z konserwacją i adaptacją zabytków nieruchomych oraz odnową zabytków ruchomych. Kościół katolicki uznaje, że należy do nich nadzór nad zabytkami zgodny z prawodawstwem kościelnym, m.in. ich inwentaryzacja, „monitorowanie stanu zachowania, klasyfikowanie ich pod kątem potrzeb konserwatorskich, nadzór w zakresie właściwego zabezpieczenia obiektów, przechowywania i użytkowania” zarówno obiektów w kulcie, jak i wycofanych z niego, a także doradztwo dla administrujących zabytkami sakralnymi w kwestiach prawodawstwa, podejmowania prac, doboru materiałów, wyboru wykonawców. Konserwator diecezjalny wypowiada się też w sprawach stosowania współczesnych form sztuki w obiektach zabytkowych, opiniuje projekty prac remontowych oraz

konserwatorskich, uczestniczy w odbiorach prac konserwatorskich, organizuje badania naukowe (Czernik 2016, s. 28-29; co do przepisów prawa kanonicznego dotyczących ochrony zabytków zob. Leszczyński, 2008, s. 79-88; Paszkowski, 2018, s. 101 i n.). Pozycja konserwatora diecezjalnego jest istotna zwłaszcza wobec zabytków sakralnych niewpisanych do państwowych rejestrów zabytków. Nie należy jednak zapominać, że w strukturach diecezji jej organy (w zakresie ochrony zabytków sakralnych nie są one ujednolicone – obok konserwatorów funkcjonują specjalne komisje, referaty lub wydziały, zob. Paszkowski, 2018, s. 115-117) pełnią tylko funkcje pomocnicze wobec ordynariusza. Przepisy prawa kościelnego są w pełni stosowane w obszarze nieobjętym prawem publicznym. Ostateczne decyzje w sferze objętej przepisami prawa ochrony zabytków należą zawsze do administracji publicznej i jest to w pełni respektowane w praktyce przez instytucje kościelne. W tej sytuacji komisje diecezjalne nie stały się płaszczyzną efektywnej współpracy z organami państwa. Rozwija się ona przede wszystkim w innych zakresach, związanych przeważnie z finansowaniem opieki nad zabytkami. Artykuł 25 konkordatu jest oceniany po latach raczej jako deklaracja wspólnej woli kształtowania rzeczywistości niż formalna podstawa obowiązków i uprawnień (Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego P. Żuchowskiego z dnia 26.03.2012 r.). Jego niepełna realizacja spotyka się czasem z ostrożną krytyką nauki (zob. Mikuła, 2013, s. 110-113). W praktyce pojawiają się jednak pewne formy instytucjonalnej współpracy obu stron (np. powoływanie konserwatorów diecezjalnych w skład Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków). W tym kontekście należy zauważyć, że nadal nie zostały opracowane przewidziane w art. 25 ust. 2. konkordatu zasady udostępniania dóbr kultury będących własnością kościoła katolickiego lub pozostających w jego władaniu (zob. Mezglewski, Miształ, Stanisław, 2008, s. 184). Stan bez regulacji prawnych, które miały przyjąć „kompetentne władze państwowe” i Konferencja Episkopatu Polski, nie niesie jednak ze sobą jakichś dalej idących negatywnych skutków. Przy braku utrudnień w korzystaniu z historycznych archiwów kościelnych wydaje się jedynie, że kościół katolicki nie jest zainteresowany systemowymi regulacjami publicznego dostępu do jego archiwów, zwłaszcza parafialnych (Ibidem, s. 185). Przepisy w tym zakresie tworzyłyby nowe obowiązki, trudne do zrealizowania na poziomie tych archiwów i dla nich kosztowne. Ponieważ także dostęp do zabytków i muzeów kościelnych nie stanowi w praktyce problemu, można zrozumieć brak inicjatyw prawodawczych po obu stronach.

Mimo skąpych rozmiarów regulacje odnoszące się do zabytków zawarte w aktach prawa wyznaniowego dotyczących kościoła katolickiego są i tak bogatsze niż zamieszczone w ustawach określających stosunki między państwem i innymi związkami wyznaniowymi. Powtarza się nich najczęściej przejęte z art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub wzorowane na nim, obecne także w art. 51 ustawy o stosunku państwa do kościoła katolickiego z 1989 roku, sformułowanie o współdziałaniu instytucji publicznych i kościelnych w ochronie zabytków. Tak jest np. ustawie o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 38). Charakterystyczny jest brak w nim odwołania do „dziedzictwa kultury polskiej” i zastąpienie go ogólnym „dziedzictwem kultury”. O ile o „dziedzictwie kultury polskiej” mówi ustawa dotycząca kościoła katolickiego, to konkordat także ogranicza się do „dziedzictwa kultury”, tak jak wcześniejsza od niego ustawa dotycząca kościoła prawosławnego. Podobny przepis

znalazł się w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 15, mówiący jednak o „dziedzictwie kultury polskiej”), w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 25), w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 24) i w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 22). Odnosząc się tylko do „dziedzictwa kultury”, a nie „kultury polskiej” zawierają go też ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27), do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 31), do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 26) i do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27). Żadnego przepisu tego rodzaju nie zamieszcza natomiast ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Omawiane ustawy powstawały w drodze porozumienia władzy publicznej oraz danego kościoła i ich treść nie jest przypadkowa. Jest wypadkową stanowiska obu stron. Biorąc pod uwagę typowy schemat negocjacji oraz uwarunkowania (historyczne i materialne) poszczególnych kościołów, jak też wyjściową (rządową) formułę porozumienia, powtarzającą się w treści poszczególnych ustaw, można przypuścić, że odbiegające od niej ujęcia były wynikiem świadomego wyboru wyznaniowego podmiotu, przy czym administracja rządowa nie należała na przyjęcie standardowych przepisów. Odmienności regulacji na gruncie prawa wyznaniowego nie mają bowiem wpływu na zakres obowiązków wynikających z prawa ochrony zabytków. Zastanawiać może także pominięcie odwołania do kultury polskiej, istniejącego w pierwotnym wzorcu porozumienia. Może to oczywiście budzić różne interpretacje co do sposobu rozumienia atrybutu „polskości” i jego znaczenia, jednak w aspekcie formalnym przyjęta bez niego formuła rozszerza tylko zakres współdziałania. Jeszcze inaczej powyższa kwestia została ujęta w ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Współdziałanie instytucji publicznych i wyznaniowych określone zostało co do zakresu standardowo jak w innych ustawach, jednak pominięto wskazanie, że wszystkie – ujęte maksymalnie szeroko – zabytki i dzieła sztuki stanowią „ważną część dziedzictwa kultury polskiej” czy w ogóle kultury. W miejscu tego fragmentu przepisu znalazło się stwierdzenie, że współdziałanie będzie miało miejsce „na zasadach określonych w odrębnych przepisach” (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 21). Tłumaczy to w pewien

sposób inny przepis ustawy – uzgodnione stanowisko ustawodawcy i Związku Wyznaniowego Gmin Żydowskich – że celem tych ostatnich jest wypełnianie misji wyrażającej się w działalności wyznaniowej, oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i społeczno-kulturalnej, a w szczególności „zachowanie dziedzictwa tradycji i kultury Żydów w Polsce oraz upowszechniania wiedzy o historii i zasadach religii możeszowej” (Ibidem, art. 17 ust. 1). Nie zmienia to faktu, że nie wydano odrębnych przepisów o współdziałaniu organów państwa i żydowskich gmin wyznaniowych, jeśli nie liczyć spraw regulacji majątkowej tych gmin.

Poza najwcześniej wydaną ustawą dotyczącą kościoła prawosławnego w ustawach dotyczących poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych brak przepisu dotyczącego zwolnienia od podatku dochodowego w części wydatkowanej m.in. na konserwację zabytków (Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 40 ust. 3). Mają one jednak wobec nich i tak zastosowanie na mocy art. 13 ust. 5 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Powszechne w ustawach partykularnych są natomiast normy dotyczące zwolnienia od podatku od nieruchomości lub ich części przeznaczonych na cele mieszkalne duchownych (i członków diakonatów czy zakonów), jeżeli są one wpisane do rejestru zabytków (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 34 ust. 4 pkt. 1; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 19 ust. 4 pkt 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 29 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 33 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 28 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 26 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 24 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 29 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 25 ust. 3 pkt 1; zob. Mezglewski, Misztal, Stanisław, 2008, s. 234). Nie można przy tym przyjąć, że ustawy stwierdzają pośrednio, że wskazane kościoły i inne związki wyznaniowe są właścicielami czy posiadaczami zabytków nieruchomych. Przepisy odnoszą się do hipotetycznie określonego stanu prawnego. W okresie ich uchwalania trwały postępowania regulacyjne w sprawach majątkowych kościołów i związków wyznaniowych, które prowadziły do zmian własnościowych.

Regulacje prawa wyznaniowego w odniesieniu do zabytków powstałe w III RP są – mimo drobnych odmienności – w zasadzie standardowe. Z punktu widzenia ochrony zabytków nie wnoszą nowej jakości normatywnej. W sferze prawa wyznaniowego wydają się raczej wypełnieniem części konwencjonalnego programu ustawodawczego. Niewątpliwie pozytywną funkcję motywującą do skuteczniejszej opieki nad zabytkami pełnią bezpośrednio przedmiotowe dotacje państwowe, a także zwolnienia podatkowe dla finansujących ich konserwację kościołów i związków wyznaniowych.

Pochodzące z okresu II Rzeczypospolitej i obowiązujące do dziś ustawy odnoszące się do trzech niewielkich związków wyznaniowych nie zawierają natomiast szczególnych regulacji dotyczących zabytków będących w ich posiadaniu. Ówczesny standardowy przepis potwierdzał jedynie poddanie tych związków przepisom prawa powszechnego: „majątek ruchomy i nieruchomy, mający w myśl obowiązującego ustawodawstwa charakter zabytkowy, podlega odnośnym przepisom o opiece nad zabytkami”. Mówią o tym ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 39) i o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 28 ust. 4). Brak jednak tego przepisu w rozporządzeniu prezydenta RP odnośnie do stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej). Wszystkie te kościoły i związki wyznaniowe miały zapewnione dotacje i zasiłki z budżetu państw „na swoje potrzeby” (Ibidem, art. 22; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 38; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30), a częściowo także zwolnienia podatkowe związane z celami kultu. Mogły one być przeznaczane także na opiekę nad zabytkami.

Szczególną rolę odgrywa od kilkadziesiąt lat wspomniany wyżej Fundusz Kościelny. Świadczenia państwa na rzecz kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych mają bowiem nadal podstawę prawną także w Ustawie z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych oraz utworzeniu Funduszu Kościelnego. Spowodowała ona, że wszystkie nieruchomości ziemskie kościołów i związków wyznaniowych (w dominującej mierze kościoła katolickiego, poza „gospodarstwami rolnymi proboszczów”) przeszły na własność państwa, a dochody z nich (i dodatkowe dotacje uchwalane przez radę ministrów) miały być przeznaczane na Fundusz Kościelny. Pokrywać miano z nich wydatki na cele kościelne i charytatywne, a wśród nich na utrzymanie i odbudowę kościołów (Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, art. 1, art. 8 i art. 9). Nie wprowadzono jednak nigdy regulacji zapewniających ewidencję dochodów z przejętych przez państwo nieruchomości i ich wpływu do Funduszu Kościelnego. Jego środki pochodziły zawsze ze środków budżetowych. Fundusz działa na rzecz wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych posiadających uregulowany status prawny (na podstawie ustaw lub wpisów do rejestru), przy czym absolutna większość środków przeznaczona jest dla kościoła katolickiego. Obowiązujący od 1991 roku statut Funduszu precyzuje, że w szczególności służą one dotowaniu lub całkowitemu finansowaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, odbudowie, remontom i konserwacji zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywnej, oświatowej i opiekuńczo-wychowawczej (Załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r.,

par. 1). Z roku na rok z rosnącej dotacji (w 2023 roku 216 mln zł) ponad 80% przeznaczają się na składki, a od kilku do (wyjątkowo) kilkunastu procent na ochronę zabytków (Bernaciński, 2019, s. 54, s. 57). Typowe wnioski składane są na remonty dachów, stropów, ścian i elewacji, osuszanie i odgrzybianie, izolację, remonty i wymianę zużytej stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji elektrycznej, wodnej, kanalizacyjnej i odgromowej, a od 2017 roku również na konserwację ruchomego wyposażenia obiektów sakralnych służących sprawowaniu kultu i stałych elementów wystroju wewnątrz tych obiektów. Lista podmiotów, którym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał od marca do lipca 2022 roku dotacje z Funduszu Kościelnego na konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej obejmuje 141 pozycji, które uzyskały łącznie kwotę 10 329 000 zł. Wśród nich są 134 instytucje rzymsko-katolickie, 4 prawosławne, 2 ewangelicko-augsburskie, a także 1 grecko-bizantyjska (unicka) (Dane ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji, 2022).

4. Dotacje ze środków publicznych na opiekę nad zabytkami i udział w nich podmiotów prawa wyznaniowego

Potrzeby w sferze opieki nad zabytkami w znacznym stopniu przewyższają w skali generalnej możliwości finansowe ich właścicieli i posiadaczy. Wynika stąd stałe poszukiwanie przez nich środków na remonty, odbudowę i konserwację z różnych źródeł zewnętrznych. Wśród nich podstawowe znaczenie mają dotacje przyznawane na zasadach ogólnych przez organy administracji publicznej w ramach działań na rzecz ochrony zabytków dla ich „trwałego zachowania, zagospodarowania i utrzymania” Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 5 pkt 1). Uprawnieni do ich otrzymania są wszyscy właściciele i posiadacze zabytków. Jedynie środki Funduszu Kościelnego zapewniają kościołom i związkom wyznaniowym przy dotacjach podmiotową ekskluzywność. Przy rozdziale środków publicznych na ochronę zabytków, które pochodzą głównie z budżetu państwa i z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a prócz tego z wyodrębnionych funduszy i tzw. funduszy europejskich, prawo traktuje je na równi z innymi podmiotami. Odpowiednie władze rządowe oraz samorządowe decydują o ich przyznaniu wedle sformalizowanych procedur (zob. m.in. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r.), zapewniających co do zasady maksymalny obiektywizm oraz zastosowanie trybu odwoławczego. Regulaminy konkursowych postępowań przyznawania dotacji zawierają kryteria formalne i merytoryczne. Przy kwalifikacji uwzględniane są opinie ekspertów. Prowadzić to ma do uwzględnienia przy zabezpieczeniu potrzeb ochrony zabytków zarówno stanu zabytku, jak również jego rangi. Zasada, że strona podmiotowa (rodzaj właściciela czy posiadacza) nie odgrywa przy tym roli, jest w perspektywie realizacji celu ustawowego oczywiście słuszna. Istotnym limitem utrudniającym jego wypełnienie jest natomiast ograniczona liczba środków budżetowych. Powoduje to, że w praktyce większość wniosków nie prowadzi do uzyskania pomocy publicznej. W nieadekwatności świadczeń publicznych wobec potrzeb dodatkową rolę odgrywa fakt, że brak jest możliwości prawnej wystąpienia przez organ administracji publicznej z własną inicjatywą przyznania dotacji (bez wniosku). W sumie, jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli, „kreowanie polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się

w najgorszym stanie zachowania nie było w pełni możliwe nawet w stosunku do tych zabytków, których posiadacze lub właściciele złożyli wnioski o dofinansowanie” (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 63).

W istniejącym stanie trwałego niedoboru środków największe kwoty dotacji na ochronę zabytków przyznawane są z budżetu państwa przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego. W ostatnim dziesięcioleciu wynosiły one średnio ponad 100 mln zł rocznie i odnotowano – zwłaszcza w ostatnim 5-leciu – istotną dynamikę ich wzrostu (zob. np. Sołtyk, 2018, s. 329 i n.; *Ochrona dziedzictwa kulturowego od strony prawnej*, 2018). Nie stanowią one jednak w przekroju ostatnich lat znaczącej pozycji w wydatkach całego działu 921 budżetu (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) oscylując między 4% i 8% całości (Sołtyk, 2018, s. 330). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2021 rok podaje, że z ogólnej kwoty 2 556 309 mln zł budżetu ministerstwa na wydatki z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział 92120 budżetu) przeznaczono 178 766 mln zł, co stanowi 6,99% całości. Z tej sumy dotacje i subwencje stanowiły 169 808 mln zł. Dla porównania wydatki dokonane na centra kultury i sztuki stanowiły 11,4%, na teatry 9,96%, a na filharmonie, orkiestry, chóry i kapele 4,48% całości (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., 2021, t. I, 2/40, s. 82). W 2022 roku zapowiadane przez kierownictwo ministerstwa wydatki na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami osiągnąć mają już 200 mln zł. W pierwszym naborze (wnioski przyjmowane są w ciągu roku w dwu naborach) rozdysponowano kwotę 150 mln zł, przyznając dotacje na 483 zabytki (Wyniki I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku, 2022). W porównaniu do dotacji ministerialnych wielkość środków, którymi dysponuje Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (niewiele ponad 1 mln zł) nie ma praktycznego znaczenia (zob. Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, 2020, s. 24; Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 61). Znacznie większą rolę odgrywają dotacje finansowane z budżetów wojewodów. Jak wskazuje raport NIK, w latach 2018-2020 nastąpił jednak spadek tych wydatków z 66,5 mln zł do 56,8 mln zł oraz spadek wniosków rozpatrzonych pozytywnie zarówno w wymiarze liczbowym (z 58,9% w 2018 roku do 48,8% w 2020 roku), jak i kwotowym (odpowiednio z 43,8% do 26,2%) (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 66-67). W 2021 roku na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami przeznaczono w województwach 60,9 mln zł, z tego na dotacje i subwencje 55,2 mln. Dla porównania, na funkcjonowanie Wojewódzkich Urzędów Konserwacji Zabytków wydatkowano ponad 94 mln zł (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2021 r., 2022, t. II, 2/21, s. 25. W zakresie wydatków wojewodów na ochronę zabytków odnotować należy duże różnice pomiędzy budżetami poszczególnych województw (0,788 mln w województwie lubuskim, 18,668 w województwie mazowieckim).

Beneficjentami dotacji z budżetu państwa były przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe. Raport NIK wylicza, że udzielono im w 2018 roku 565 dotacji na łączną kwotę 118,7 mln zł (85,6% wszystkich dotacji i 84% ich łącznej wartości), w 2019 roku 538 dotacji na 127 mln zł (odpowiednio 84,3% i 85,8%), w 2020 roku 527 dotacji na

126,6 mln zł (odpowiednio 80,3% i 82,1%). Osobom fizycznym, które według danych NIK są właścicielami ok. 30% ogółu zabytków, udzielono natomiast w latach 2018-2020 tylko 56 dotacji na łączną kwotę 10,4 mln zł (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 62). W pierwszym półroczu 2022 roku na 483 zabytki, na których remont przyznano dotacje (znacznie większej liczbie ich nie przyznano), 388 to zabytki stanowiące własność kościoła rzymskokatolickiego (nie zawsze beneficjentem były jednak bezpośrednio kościelne osoby prawne), a 12 innych kościołów (także unickie). Tylko w 83 przypadkach dotacje przeznaczono na zabytki będące w rękach podmiotów innych niż prawa wyznaniowego (Wynik I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku, 2022).

Co do wydatków budżetów samorządów terytorialnych brak jest aktualnych uogólnionych zestawień oraz opracowań dotyczących ochrony zabytków. Jednostki samorządu terytorialnego wydają na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego między 3 a 4% uchwalanych przez siebie budżetów. Z dawniejszych analiz (Kubiszewska, 2012, s. 65-66) wynika, że na ochronę zabytków przyznawano od 3,5% do 14% sum przeznaczonych na kulturę. Należy szacować, że średnio było to ok. 5-6%. Największe kwotowo wydatki ponosiły gminy i miasta na prawach powiatów. W skali całego kraju mamy do czynienia z dotacjami samorządowymi o wartości kilkudziesięciu milionów złotych. Samorząd województwa małopolskiego przyznał przykładowo w 2022 roku środki finansowe na 108 remontów, konserwacji i robót budowlanych przy zabytkach na łączną kwotę 5,219 mln zł (Uchwała Nr L/722/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego, 2022). Złożono 205 wniosków na łączną kwotę 21,911 mln zł. Początkowo komisja oceniająca pozytywnie zaopiniowała 93 zadania na przewidzianą w budżecie kwotę 3,219 mln zł, jednak zarząd województwa zwiększył ją ostatecznie o 2 mln (62%) i uwzględnił 15 nowych zadań. Przyznane dotacje dotyczyły w 82,4% podmiotów wyznaniowych i zabytków z nimi związanych (89 zadań, w tym 8 zabytków spoza kościoła rzymskokatolickiego: prawosławnych, unickich oraz żydowskich). W 7 przypadkach o dotacje na zabytki sakralne kościoła katolickiego wystąpiły podmioty innego rodzaju (głównie gminy). Tylko w 19 przypadkach (17,6%) dotacje przyznano na rzecz osób fizycznych i niewyznaniowych osób prawnych na zabytki niemające charakteru sakralnego. W odniesieniu do 85 wniosków rozpatrzonych negatywnie (co stanowi 41,5% łącznej ich liczby; 12 wniosków odrzucono z przyczyn formalnych) proporcje układały się już inaczej. Odmowa dotyczyła w 64,7% wniosków podmiotów składających je na zabytki o charakterze sakralnym (w 53% osób prawnych kościoła rzymskokatolickiego) i w 35,3% podmiotów spoza sfery prawa wyznaniowego. Proporcja odmów dla tych ostatnich jest dwukrotnie wyższa w porównaniu do zabytków sakralnych niż w grupie przyznanych dotacji. Odnotować można zatem pewną ogólną preferencję organu przyznającego środki dla dotacji na zabytki sakralne, w dominującej większości będące z kolei własnością kościoła rzymskokatolickiego.

Należy odnotować także niezbyt liczne przypadki transferu środków publicznych na cele związane z ochroną substancji zabytków należących do kościołów z innych źródeł, np. na ich termomodernizację ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (m.in. ponad 2 mln zł w 2020 roku na Wyższe Seminarium Duchowne w Płocku i parafię prawosławną w Barlinku).

Pewną rolę odgrywają tu także wydatki budżetu środków europejskich (w tym Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Istotne miejsce zajmują wśród nich środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i regionalnych programów operacyjnych (zob. Kubiszewska, 2012, s. 68). W latach 2004-2014 przeznaczono z nich łącznie na kulturę ponad 190 mln euro. Podobnie było w latach 2014-2021. Zgodnie z założeniami, beneficjentami środków mogą być także kościoły i inne związki wyznaniowe. Na zadania z zakresu restauracji i rewitalizacji dziedzictwa kulturalnego wydano jednak tylko niewielką część całości. Należy jednak pamiętać, że zadania ochrony zabytków muszą być powiązane z przewidzianymi wcześniej kategoriami działań pomocowych i że proponowane inwestycje muszą mieć uzasadnienie gospodarcze. Przyznawanie środków odbywa się bowiem w procedurach stosujących inne kryteria niż przy dotacjach wynikających z ustawy z 2003 roku. Mają one bowiem odmienne niż tamte cele i inne podstawy formalne.

Niewystarczające wobec potrzeb środki na ochronę zabytków przy istniejącym systemie wieloźródowości dotacji skłaniają właścicieli oraz posiadaczy zabytków do poszukiwania pomocy finansowej również w innych instytucjach, m. in w fundacjach. Nie są to środki publiczne, choć szczególny charakter mają dotacje udzielane przez fundacje prowadzone przez spółki Skarbu Państwa. Przykładowo, Fundacja KGHM Polska Miedź przeznaczyła w 2022 roku ponad 4 mln zł na dofinansowanie opieki nad zabytkami o charakterze sakralnym – prawie 12% całości darowizn.

Podsumowanie

Mimo przemian ustrojowych, politycznych i gospodarczych doktrynalne założenia norm prawnych i ich treść były od odzyskania niepodległości w 1918 roku po czasy współczesne dosyć trwałe. Ich treść odpowiadała potrzebom ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. W niewystarczającym stopniu odpowiadała im przede wszystkim praktyka, głównie z uwagi na niedostatek środków finansowych. Należy zauważyć, że przez środowiska związane z zabytkami i prawników obowiązujące przepisy prawa ochrony zabytków przyjmowane są obecnie dość krytycznie. Postulowane są zmiany regulacji uznanych za nieodpowiadające nowym wyzwaniom i za dysfunkcjonalne (zob. np. Kowalski, Zalasińska, 2011, s. 33; nie dotyczą one jednak podstawowych zasad prawa ochrony zabytków). Oczekiwania zmian, dyktowane najczęściej przekonaniem politycznymi, wyrażane są też w wobec przepisów prawa wyznaniowego (np. co do treści norm dotyczących uprawnień kościołów i związków wyznaniowych, dalszych losów Funduszu Kościelnego czy odzwierciedlenia doktryny religijnej w prawie powszechnie obowiązującym). Przepisy obowiązujące na styku prawa ochrony zabytków i prawa wyznaniowego nie budzą natomiast większych kontrowersji. Nie leżą one w głównym nurcie aktualnych sporów politycznych, nie są treściowo obszerne, zaś uczestnicy życia publicznego nie reprezentują odmiennych postaw wobec zabytków.

Ani kościoł katolicki, ani inne związki wyznaniowe nie zgłaszają jakichś szczególnych oczekiwań. Regulacje, które były przewidywane w podstawowych aktach prawnych i powinny zostać przyjęte, nie są na tyle naglące, by któraś ze stron występowała o ich konkretyzację i wydanie przepisów. Stan prawny wydaje się więc zadowalający z punktu widzenia oczekiwań społecznych oraz potrzeb państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych. W odbiorze społecznym pojawiają się jedynie zastrzeżenia co do realizacji przepisów. Dotyczą one najczęściej przyznawania dotacji celowych na opiekę nad zabytkami. W tym zakresie obiekcje wywołują jednak głównie nie same przepisy, ale niedostateczna wielkość środków. Ich dystrybucja odbywa się w ramach dopracowanych formalnie procedur, które są dość przejrzyste i ukierunkowane na obiektywne kryteria merytoryczne. Praktyka jest w miarę sprawiedliwa i zrównoważona. Kościoły i związki wyznaniowe z pewnością nie są dyskryminowane przy rozdziale środków. W statystykach zauważalne są nawet niekiedy preferencje dla należących do nich zabytków. Odpowiadają jednak udziałowi własności tych podmiotów w zasobie zabytków i co do zasady mają uzasadnienie merytoryczne. Pojedyncze decyzje spotykają się nierzadko z krytyką, szczególnie ze strony podmiotów pominiętych przy dotacji. Pierwiastek ocenny w podejmowaniu decyzji o przyznaniu dotacji mieści się jednak w uznawanych standardach, nie pojawiają się zatem w znaczącej skali postulaty zmiany zasad rozdziału środków. Należy jednak odnotować, odosobnione co prawda, sugestie powrotu do rozwiązań z okresu II Rzeczypospolitej i nadania osobnego statusu zabytkom sakralnym oraz formalizacji szczególnego wsparcia finansowego dla ich utrzymania (Bijak, 2019, s. 265-267). Chodzi w istocie o zabytki należące do kościoła katolickiego. Proponowana zmiana prawa – jednocześnie ochrony zabytków i wyznaniowego – wydaje się niecelowa: nie służyłaby udoskonaleniu stanu prawnego i wprowadziła do niego niewłaściwą nierówność podmiotów. Koncesje na rzecz jednego kościoła czy związku wyznaniowego prowadziłyby zresztą do takich samych zmian prawnych w stosunku do innych. W jednolitym dotąd systemie o zobiektywizowanych merytorycznie kryteriach pojawiłyby się wzajemnie niezharmonizowane decyzje. W konsekwencji uległaby destrukcji jednolita publiczna administracja ochrony zabytków, która na gruncie polskiego systemu ochrony zabytków jest niezbędna dla wykonywania zadań państwa. Doskonalenie tego systemu jest zalecane bez jego radykalnej przebudowy. Kluczem do jego funkcjonowania, zadowalającego środowiska związane z ochroną zabytków i opieką nad nimi, jest przede wszystkim zwiększenie nakładów publicznych.

Bibliografia

- Barcikowski, K. (1998). *U szczytów władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Projekt.
- Bernaciński, Ł. (2019). Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w XXI wieku. *Łódzkie Studia Teologiczne*, 3(28), 49-60.
- Bijak, P. (2019). Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda. *Cywilizacja i Polityka*, 17(17), 256-270.
- Bokszański, Z. (2005). *Tożsamości zbiorowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Broński, K. (2009). Ochrona dziedzictwa kulturowego w polityce galicyjskich władz autonomicznych. *Zarys problematyki. Zeszyty Naukowe UE w Krakowie*, 803, 63-80.
- Brykowski, R. (2008). Polska ochrona zabytków na Wołyniu 1906-1939 i 1993-2006. *Niepodległość i Pamięć*, 15/1(27)[2], 443-494.

- Czernik, Z. (2016). Działania kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków. W: B. Szmygin (red.), *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce* (s. 15-29). Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej, Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie, Politechnika Lubelska.
- Dane ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji. (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/mswia/przyznane-dotacje-z-funduszu-koscielnego-w-roku-2022>.
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami kultury i sztuki (Dz.P.P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., Nr 16, poz. 36).
- Dettloff, P. (2006). *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918-1930. Teoria i praktyka*. Kraków: Universitas.
- Dobosz, P. (1997a). *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*. Kraków: Oficyna Wydawnicza „Dajwór”.
- Dobosz, P. (1997b). Prawne aspekty ochrony funkcji zabytków nieruchomości. *Ochrona Zabytków*, 50(1), 1-11.
- Drela, M. (2006). *Własność zabytków*. Warszawa: C.H. Beck.
- Fiszer, M. (2010). Jan Paweł II o roli kultury w życiu człowieka i narodów. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 2(29), 153-177.
- Frączek, A. (2018). Stymulatory migracyjne Polonii włoskiej. *Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość*, XV, 9-31.
- Gellner, E. (2009). *Narody i nacjonalizm*. Tłum. T. Hołówka. Warszawa: Difin.
- Golat, R. (2004). *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Gruchola, M. (2010). Kultura w ujęciu socjologicznym. *Roczniki Kulturoznawcze*, 1, 95-113.
- Hammer, F. (1995). *Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hanson, A. (2011). *Denkmal- und Stadtbildpflege in Potsdam 1918-1945*. Berlin: Lukas Verlag.
- Hobsbawm, E. (2008). Masowa produkcja tradycji: Europa, lata 1870-1914. W: E. Hobsbawm, T. Ranger (red.), *Tradycja wynaleziona*, (s. 273-323). Tłum. M. Godyń, F. Godyń. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hobsbawm, E. (2010). *Narody i nacjonalizm po 1780 roku. Program, mit, rzeczywistość*. Warszawa: Difin.
- Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce. (2022). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/023/>.
- Jagielska-Burduk, A. (2011). *Zabytek ruchomy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kaczmarek, J., Zeidler, K. (2004). Karnoprawna ochrona zabytków. *Prokuratura i Prawo*, 2, 71-86.
- Klause, G. (2006). Ochrona i konserwacja zabytków w Poznaniu w latach 1895-1990. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Architektura i Urbanistyka*, 6, 17-20.
- Kłoskowska, A. (2005). *Kultury narodowe u korzeni*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kobyliński, Z. (2009). *Własność dziedzictwa kulturowego*. Warszawa: Instytut Archeologii i Etnologii PAN.
- Kobyliński, Z. (2011). Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe? *Mazowsze. Studia Regionalne*, 7, 21-47.
- Kobyliński, Z. (2012). Dziedzictwo kulturowe: wartość i własność. W: S. Tabaczyński i in. (red.), *Przeszłość społeczna. Próba konceptualizacji* (s. 1141-1158). Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.

- Kołąkowski, L. (1995). O tożsamości zbiorowej. W: K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo* (s. 44-55). Tłum. S. Amsterdamski. Kraków: Znak.
- Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 501, poz. 72).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (Dz.U. z 1976 r., Nr 32, poz. 190).
- Kowalski, W., Zalasińska, K. (2011). Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski. W: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje* (s. 17-34). Lublin-Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, Politechnika Lubelska.
- Krukowski, J. (2008). *Polskie prawo wyznaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kubiszewska, K. (2012). Finansowanie odnowy zabytków w Polsce przy wykorzystaniu pomocy UE. *Ochrona Zabytków*, 3-4, 59-74.
- Kultura w 2019 r.* (2019). Warszawa-Kraków: GUS, Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Leszczyński, M. (2008). Ochrona zabytków sztuki sakralnej w świetle aktualnego prawa Kościoła katolickiego. *Muzealnictwo*, 49, 79-88.
- Matelski, D. (2011). Wpływ ustawodawstwa Państwa Kościelnego na prawodawstwo polskie w zakresie wywozu dzieł sztuki w latach 1918-2010. *Przegląd Polsko-Polonijny*, 1, 243-263.
- Mezglewski, A., Misztal, H., Stanisław, P. (2008). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Mikiciuk, I. (2010). Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. *Kurier Konserwatorski*, 09, 5-10.
- Mikuła, M. (2013). Problem niezależności i współdziałania w relacji państwo – Kościół katolicki na przykładzie art. 7 ust. 4 oraz art. 25 Konkordatu. W: R. Łatka (red.), *Stosunki państwo – Kościół w Polsce 1944-2010. Studia i materiały* (s. 105-114). Kraków: Oddział IPN w Krakowie, Księgarnia Akademicka.
- Ochrona dziedzictwa kulturowego od strony prawnej*. (2018). Pobrane z: <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-od-strony-prawnej-8434.php>.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego P. Żuchowski z dnia 26.03.2012 r. na interpelację nr 2558. Pobrane z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7B1AA312>.
- Palczyński, T. (2008). *Socjologia tożsamości*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Pasierb, J.St. (1971). *Ochrona zabytków sztuki kościelnej*. Poznań: Pallotinum.
- Paszkowski, M. (2018). *Ochrona prawna i opieka nad nieruchomymi zabytkami sakralnymi Kościoła Katolickiego w Polsce*. Olsztyn: Kortowski Przegląd Prawniczy (Monografie).
- Pietrzak, M. (2010). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Pruszyński, J. (2001). *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Przekop, E. (1987). Kościelna ochrona zabytków i dóbr kultury według kodeksu prawa kanonicznego Jana Pawła II. *Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne*, 54, 30-40.
- Reszczyński, J. (2021). Kulturowe przesłanki nabycia obywatelstwa. *Przegląd Prawa Publicznego*, 12, 56-78.
- Rocznik Statystyczny. Kościół katolicki w Polsce 1991-2011*. (2014). Warszawa: Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC – GUS.

- Rouba, B.J. (2011). Rozdroża ochrony dziedzictwa kulturowego w roku 2011. W: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje* (s. 35-38). Lublin-Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, Politechnika Lubelska.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.U. z 2017 r., poz. 1674).
- Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r. w sprawie komisji mieszanych dla ochrony zabytków sztuki i kultury znajdujących się w katolickich kościołach i lokalach kościelnych (Dz.U. z 1926 r., Nr 6, poz. 35).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. z 1928 r., Nr 38, poz. 363).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r., Nr 29, poz. 265).
- Sługocki, J. (2009). Próby doprecyzowania pojęć prawnych na przykładzie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W: Jerzy Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi* (s. 614-622). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Smith, A.D. (2007). *Nacjonalizm. Teoria, ideologia, historia*. Tłum. Chomicka. Warszawa: Wyd. Sic!
- Smith, A.D. (2009a). *Etniczne źródła narodów*. Tłum. M. Głowacka-Grajper. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Smith, A.D. (2009b). *Kulturowe podstawy narodów*. Tłum. W. Usakiewicz. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sołtyk, P. (2018). Transfery finansowane z budżetu państwa na ochronę zabytków w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 54(2), 324-335.
- Speitkamp, W. (1996). *Die Verwaltung der Geschichte. Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871-1933*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2021 r. (t. I, II). (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>.
- Szczepański, J. (1978). *Elementarne pojęcia socjologii*. Warszawa: PWN.
- Tarnowska-Reszczyńska, M. (2019). *Transfery malowideł ściennych w Krakowie od końca XIX wieku do czasów obecnych. Założenia i praktyka konserwatorska*. Kraków: ASP.
- Uchwała Nr L/722/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego. (2022). Pobrane z: https://www.malopolska.pl/_userfiles/uploads/kultura%20i%20dziedzictwo/Zabytki/Ochrona%20zabytk%C3%B3w%20Ma%C5%82opolski%202022.docx.
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 323, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 43).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 324, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 483).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1962 r., Nr 10, poz. 48).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1153, z 2022 r., poz. 655).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 154, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1347).

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 251, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 253, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 14).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 254, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 13).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 252, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 44).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. z 1950 r., Nr 9, poz. 87).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., poz. 241 oraz z 1945 r. poz. 271 i 273).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., Nr 30, poz. 240, z 1945 r. Nr 48, poz. 271 i 273).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 481, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 480).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 482, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1599).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 479, t.j. z 2014 r., poz. 1712).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r., Nr 66, poz. 287, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1726).
- Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22342.pdf>.
- Wyniki I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku. (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/kultura/znamy-wyniki-i-naboru-do-programu-ochrona-zabytkow>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07 (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568).
- Zalasińska, K. (2010a). *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zalasińska, K. (2010b). Charakter prawny zaleceń konserwatorskich. *Kurier Konserwatorski*, 6, 11-15.
- Załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego (M.P z 1991 r., Nr 39, poz. 279).
- Zeidler, K. (2007). *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimna-Kawecka, K. (2010). Ochrona zabytków i organizacja urzędów konserwatorskich w Polsce okresu międzywojennego (na przykładzie woj. pomorskiego) a unormowania Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. *Wiadomości Konserwatorskie*, 27, 123-143.
- Znaniński, F. (1990). *Współczesne narody*. Warszawa: PWN.